

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/19052>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

DURE VROUWEN, DWARSE STATEN

Een institutioneel-realistische visie op de
totstandkoming en implementatie van Europees beleid

Een wetenschappelijke proeve op het gebied
van de Managementwetenschappen

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Katholieke Universiteit Nijmegen,
volgens besluit van het College van Decanen
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 8 november 2001
des namiddags om 3.30 uur precies

door

Joanna Maria van der Vleuten

geboren op 21 juli 1960
te Veldhoven

Promotor: Prof. dr. R. H. Lieshout

Leden van de manuscriptcommissie:

Prof. dr. C. J. van Kersbergen (voorzitter)

Prof. dr. J. V. Outshoorn (Universiteit Leiden)

Prof. dr. J. Q. T. Rood (Instituut Clingendael)

© Anna van der Vleuten

Weezenhof 80-37

6536 CL Nijmegen

Realisatie: Mediagroep KUN/UMC

ISBN 90-373-0598-9

NUGI 654

WOORD VOORAF

Dat de publieke opinie nog minder interesse toont voor Europese dan voor nationale politiek is bekend. Europa is saai en ingewikkeld, heet het. Onder Nederlandse politicologen was 'de Europese Unie' tot voor kort al evenmin een populair onderwerp, gemeten naar het aantal publicaties, *Jean Monnet*-leerstoelen en aio-projecten. Bijna zes jaar lang heb ik onderzoek gedaan naar 'Europa': ingewikkeld was het zeker, maar saai? Spannende jaren waren het. Vaak zwaar. Nooit saai.

Ik heb zoveel geleerd. Dat ik de kans daartoe had, heb ik aan Bob Lieshout te danken. Hij heeft me aan het werk gezet en aan het werk gehouden, mijn leerproces gevolgd en gevoed, elke bladzijde die ik schreef nauwgezet van commentaar voorzien. Bob Reinalda begeleidde het hele onderzoek, van de eerste opzet tot en met de redactie van het boek, met niet aflatende zorg en aandacht. Ik ondernam heel wat fietstochtjes naar Leur voor wijze raad, nuttige tips en lekkere hapjes. Er is veel rode inkt gevloeid, maar toen ik twijfelde aan mijn kunnen wisten jullie mij het vertrouwen te geven om door te zetten. Bob en Bob, heel veel dank voor jullie begeleiding en het geduld dat jullie met mij hadden.

Politicologie in Nijmegen biedt een boeiende werkomgeving, waar mensen proberen kwaliteit te leveren. Ik voel me er thuis, al is alles er voortdurend aan verandering onderhevig, van naam tot adres, van leiding tot onderwijsmodel. Een welkome afwisseling op de Nijmeegse hectiek waren de twee maanden die ik doorbracht aan het *Europees Universitair Instituut* in Florence. Een dag microfiches ontcijferen in het archief aldaar werd bovendien stevast beloond met een dieprode zonsondergang over de daken van de stad.

Uitwisseling van ideeën, inspiratie en veel meer was er met (oud-)collega's in werk & privé, bij al mijn verhuizingen, in het café en op de dansvloer – ik wil vooral Auke, Conny, Marcel, Mieke en Rob bedanken voor hun aandeel. Deelnemers aan de bijeenkomsten van de toenmalige onderzoeksschool *Polybios*, het *NIPEC* en het *Politicologenetmaal* wil ik bedanken voor hun commentaar op mijn papers. De deelnemers aan het *WOIB* (Anton, Bertjan, Bob, Bob, Femke, Markus en Mirjam) voor inspirerende discussies en goede suggesties. Anita, Astrid, Hanco en Jasper van De Eetgroep hebben er mede voor gezorgd dat ik niet volledig vervreemdde van al wat lekker en gezellig is. Dank aan Katinka en Ellen, trouwe vriendinnen in drukke tijden. Dank aan mijn ouders voor hun steun en meelevens (en het navlooiën van dit manuscript op taalfouten). Dank aan Joost en Geert voor het vertrouwen in wat hun zus nu weer ondernam. Nog een bijzonder woord van dank voor Markus, mijn buurman, gedreven wetenschapper en zorgzame vriend, en voor Miranda – we deelden lief en leed, frustraties en eureka's.

Dit boek draag ik op aan Nicole, mijn dwarse vrouw, en aan Nil. Zij herinneren mij er gelukkig dagelijks aan dat internationale betrekkingen ook nog andere dan een institutioneel-realistische dimensie hebben.

INHOUD

1	WAAR SAMENWERKING SLAAGT EN THEORIEËN FALEN	1
1.1	Duur gezamenlijk beleid als theoretisch probleem	1
1.2	Samenwerking tussen staten: theorie versus empirie	1
1.3	Waar theorieën van internationale betrekkingen tekortschieten	10
1.4	De opzet van het onderzoek	20
1.5	Recapitulatie en overzicht	23
2	HET INTERNATIONALE SYSTEEM ONTLEED	25
2.1	Het doel: één theorie die drie beelden combineert	25
2.2	De staat als actor	27
2.3	De structuur van het internationaal systeem	31
2.4	De interne structuur of de structuur van de staat	37
2.5	De wisselwerking tussen de externe structuur, externe omgeving en interne structuur	41
2.6	Conclusie	44
3	DE STAAT EN BESLUITVORMING IN EEN SUPRANATIONALE OMGEVING	47
3.1	Het internationale politieke proces in drie fasen	47
3.2	De eerste fase: de totstandkoming van voorkeuren	50
3.3	Onderhandelingen en besluitvorming in een supranationale omgeving	55
3.4	Implementatie en handhaving van internationaal beleid	63
3.5	Conclusie	73
4	METHODE VAN AANPAK	75
4.1	De case-study	75
4.2	De case	78
4.3	Conclusie	87
5	GELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR (1955-1968)	89
5.1	Nationale voorkeursvorming: samenwerking, maar tegen welke prijs?	89
5.2	Intergouvernementele onderhandelingen: Franse zwakte als kracht	100
5.3	Implementatie van artikel 119: wie niet wil, betaalt niet	112
5.4	Conclusie: <i>gelijke</i> behandeling is te duur	136
6	ONGELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR (1969-1978)	145
6.1	Nationale voorkeursvorming: gezamenlijk sociaal beleid als bindmiddel	145
6.2	Nieuwe kansen voor gelijke rechten en kansen	151
6.3	Gelijke rechten en kansen op de onderhandelingstafel	160
6.4	Conclusie: <i>ongelijke</i> behandeling is te duur	195
7	MEER GELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR (1979-1992)	203
7.1	Nationale voorkeursvorming, 1979-86: bezuinigingen en deregulering	203
7.2	Implementatie van duur beleid, 1979-86: de tang	213
7.3	Supranationale onderhandelingen: harde veto's, zachte wetten	240
7.4	Conclusie: <i>meer</i> gelijke behandeling is te duur	259

8	HOE DUURDER DE VROUWEN, HOE DWARSER DE STAAT	267
8.1	Het gelijke-rechtenbeleid van de EU: zijn vrouwen duur?	267
8.2	Het institutioneel-realisme, dure vrouwen en dwarse staten	269
8.3	Het institutioneel-realisme als probleemverschuiver	280
8.4	Duur en dwars	287

SUMMARY	289
LITERATUUR	294
INDEX	305
APPENDIX	310
CURRICULUM VITAE	314

LIJST VAN FIGUREN

1.1	Afwisseling van vooruitgang en stagnatie in de EEG	7
2.1	Het internationaal systeem vanuit het gezichtspunt van een staat	36
2.2	De interne polariteit op basis van institutionele kenmerken	39
3.1	Internationale besluitvorming in drie fasen	49
3.2	De totstandkoming van de voorkeur van een staat	54
3.3	De implementatie van gezamenlijk beleid	72
3.4	De implementatie van gezamenlijk beleid	72
4.1	De materiële capaciteiten van de onderzochte staten	85
4.2	De interne polariteit van de vier onderzochte lidstaten	86
5.1	Gelijke beloning in Frankrijk, de Bondsrepubliek en Nederland	95
5.2	Verwachte kosten internationale bepaling gelijke beloning	99
5.3	Geschatte loonstijging in de Nederlandse industrie	117
5.4	Verskil tusseen vrouwen- en mannenlonen bij gelijke kwalificatie	118
5.5	Implementatie van gezamenlijk beleid	142
6.1	Verschuiving in partijkeuze van vrouwen en mannen	157
6.2	Verwachte kosten gelijk loon	172
6.3	Verwachte kosten gelijke behandeling	181
6.4	Verwachte kosten sociale zekerheid	191
6.5	Implementatie van artikel 119	201
7.1	Voorstanders van gelijke rolverdeling	207
7.2	Publieke opinie m.b.t. de verbetering van de positie van vrouwen	212
7.3	Gelijke beloning, stand van zaken in 1978	217
7.4	Implementatie gelijke beloning 1978-85	224
7.5	Implementatie gelijke behandeling 1978-85	233
7.6	Implementatie gelijke behandeling in de sociale zekerheid 1984-88	239
7.7	Implementatie van de richtlijnen	240
7.8	Voorstellen Commissie en uitkomst onderhandelingsproces	243
7.9	Verwachte kosten en baten van supranationaal gelijke-rechtenbeleid	261
7.10	Implementatie richtlijnen, 1979-88	264
8.1	Verwachte kosten en baten van voorstellen	268
8.2	Goedkeuring van duur gelijke-rechtenbeleid	269
8.3	De waarschijnlijkheid dat een staat duur beleid goedkeurt en uitvoert	270
8.4	Implementatie: nationale en supranationale pressie	276
8.5	Regering tegenstandster van implementatie	277
8.6	Regering voorstandster van implementatie	278

1 WAAR SAMENWERKING SLAAGT EN THEORIEËN FALEN

1.1 DUUR GEZAMENLIJK BELEID ALS THEORETISCH PROBLEEM

Als het juist is dat onderzoekers op het terrein van de Internationale Betrekkingen (IB) de voorwaarden onderzoeken waaronder staten met elkaar samenwerken en met elkaar in conflict komen (cf. Lieshout 1993, 205), dan hebben zij een probleem. De twee dominante stromingen in de IB, het *neo-realisme* en het *liberaal-institutionalisme*, kunnen namelijk niet goed verklaren onder welke voorwaarden staten *duur gezamenlijk beleid* goedkeuren en zelfs uitvoeren. Gezamenlijk beleid is duur, als het eigenbelang van een staat er niet mee gediend lijkt. Dit kan het geval zijn omdat de verwachte politieke, economische of ideologische kosten van een overeenkomst hoger zijn dan die van de oorspronkelijke voorkeur van een staat, omdat deze kosten hoger zijn dan voor andere staten of omdat de implementatie duurder is dan verwacht.

Het *institutioneel-realisme* (Lieshout 1999a, 1999b) is een recente benadering die, zoals de naam aangeeft, voortbouwt op beide eerdergenoemde stromingen. Het doel van het onderzoek in *Dure vrouwen, dwarse staten* is na te gaan of een theoretisch model dat gebaseerd is op het institutioneel-realisme, het gedrag van staten kan verklaren daar waar andere theorieën van internationale betrekkingen tekort schieten en de vraag kan beantwoorden onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren. In het empirische deel van het onderzoek wordt de toepasbaarheid van het institutioneel-realistische model getoetst aan de hand van de totstandkoming en implementatie van het beleid van de Europese Unie (EU)¹ voor gelijke rechten en kansen van vrouwen en mannen.

In *paragraaf 2* van dit hoofdstuk laat ik zien dat de dominante stromingen op het terrein van de IB in de problemen komen omdat de *empirische ontwikkelingen* niet sporen met hun uitspraken. In *paragraaf 3* onderzoek ik de *theoretische knelpunten* in deze benaderingen. Ik ga in op de vraag waarom het neo-realisme en het liberaal-institutionalisme onvoldoende in staat zijn de totstandkoming van duur gezamenlijk beleid te verklaren. Eveneens geef ik aan waarom regionale integratietheorieën als het functionalisme en het neo-functionalisme tekort schieten en welke tekortkomingen het institutioneel-realisme dus zou moeten vermijden. In *paragraaf 4* leg ik uit welke theoretische problemen het institutioneel-realisme dient op te lossen. *Paragraaf 5* laat zien hoe het boek verder is opgebouwd.

1.2 SAMENWERKING TUSSEN STATEN: THEORIE VERSUS EMPIRIE

1.2.1 Theorie: realistisch pessimisme, institutionalistisch optimisme

Dat onderzoekers op het terrein van de IB in de problemen komen als het erom gaat vergaande samenwerking te verklaren, is niet zo vreemd. Lange tijd stond dit onderwerp niet hoog op de wetenschappelijke agenda, omdat de theoretische aandacht voor conflicten die voor samenwerking in de schaduw stelde. Illustratief in dit verband

¹ De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) vormen sinds het Verdrag van Maastricht (1992) samen de grondslag van de Europese Unie (EU), aangevuld met een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Ik gebruik in verwijzingen naar de organisatie in het algemeen de benaming EU en in de empirische hoofdstukken de 'historisch passende' benaming EEG.

is dat het fameuze handboek van Dougherty en Pfaltzgraff over theorieën van internationale betrekkingen maar liefst vijf hoofdstukken aan theorieën over conflicten wijdde en slechts één aan theorieën over samenwerking (cf. Dougherty en Pfaltzgraff 1990³). Keohane, een belangrijk vertegenwoordiger van de liberaal-institutionalistische benadering, herinnert zich een al even veelzeggende ervaring. Toen hij aan een collega voorlegde dat hij een boek schreef over internationale samenwerking, 'she replied that it would have to be a short book. Was I planning extra-large type and wide margins to justify hard covers?' (Keohane 1984, 5).

De beperkte aandacht voor samenwerking tussen staten hangt samen met de dominante positie van de *neo-realistische stroming* in de IB tot het einde van de Koude Oorlog. Vertegenwoordigers van het neo-realisme stellen dat de wereld van staten een vijandige wereld is, mede omdat er boven de staten geen hoger gezag is gesteld. Het eerste doel van staten is dan ook het verwerven van voldoende macht om zich te allen tijde te kunnen verdedigen. Als gevolg van de anarchische aard van het internationale systeem vertonen staten slechts een beperkte bereidheid om samen te werken, zelfs als ze gemeenschappelijke belangen hebben (cf. Grieco 1990, 1). Voorzover er internationale organisaties ontstaan, zijn deze niet in staat om de 'constraining effects' van anarchie op de samenwerking tussen staten te verminderen (cf. Grieco 1993, 116). 'Rules, institutions, and patterns of cooperation, when they develop in self-help systems, are all limited in extent and modified from what they might otherwise be' (Waltz 1986, 336). Zolang internationale organisaties niet zelf de kenmerken en capaciteiten van staten verwerven zullen ze 'soon reveal their inability to act in important ways except with the support, or at least the acquiescence, of the principal states concerned with the matters at hand' (Waltz 1979, 88). Willen ze succesvol zijn, dan moeten ze zelfs een zekere 'flexibility of commitment' toelaten in de vorm van tijdelijke ontheffing van verplichtingen of het openhouden van opties, zodat staten de risico's die verbonden zijn aan hun lidmaatschap aanvaarden in de wetenschap dat hun belangen in onvoorziene omstandigheden er niet door geschaad worden (cf. Grieco 1990, 233). Vertegenwoordigers van de neo-realistische stroming zijn dus zodanig pessimistisch over de mogelijkheden voor duurzame samenwerking tussen staten, dat het uitgesloten lijkt dat staten bereid zijn in te stemmen met vormen van vergaande samenwerking die hun beleidsautonomie lijken te beperken. Toch hebben staten in West-Europa dat gedaan, zoals in de volgende paragraaf wordt uiteengezet.

Tot de *liberaal-institutionalistische stroming* worden zowel regionale integratietheorieën (functionalisme en neo-functionalisme) als het neo-institutionalisme² gerekend (cf. Baldwin 1993, 12). Vertegenwoordigers van deze benaderingen hebben met elkaar gemeen dat zij optimistischer zijn wat betreft de mogelijkheden tot duurzame samenwerking dan de realisten. Verder verschillen zij onderling sterk van elkaar. In het algemene debat in de IB wordt het neo-institutionalisme als tegenhanger van het neo-realisme gepresenteerd (cf. Baldwin 1993), maar in het debat over de verklaring van samenwerking in West-Europa worden het neo-institutionalisme en het neo-realisme samen onder de noemer *intergouvernementalisme* tegenover het (neo)functionalisme gezet (cf. Feld 1998, 6). Het neo-institutionalisme is immers evenals het neo-realisme een staatscentrische theorie (cf. Keohane 1993, 270), terwijl

² Ook 'neoliberaal institutionalisme' en 'liberaal institutionalisme' genoemd (cf. Keohane 1993, 298); niet te verwarren met de 'neo-institutionele benadering van beleid' (cf. March en Olsen 1989).

het (neo)functionalisme 'sought to discover means by which the nation-state might be transcended' (Griffiths 1999, 184).

Het *functionalisme* is niet zozeer een empirische theorie over de werking van het internationaal systeem, als wel een normatieve theorie over een methode om oorlog uit te bannen. Functionalisten veronderstelden dat het gemeenschappelijk oplossen van sociaal-economische problemen bijdroeg aan het verkleinen van de kans op oorlog (cf. Mitrany 1943). Vanuit die visie stelden zij voor om politieke scheidslijnen te overbruggen 'with a spreading web of international activities and agencies, in which and through which the interests and life of all the nations would be gradually integrated' (Mitrany 1966ed., 38). Internationale organisaties zouden vervolgens een eigen dynamiek ontwikkelen en de positie van staten steeds verder ondermijnen. Het *neo-functionalisme* werkte het idee uit dat samenwerking zich op 'organische' wijze steeds verder uitbreidt. Geïstitutionaliseerde samenwerking is 'an inexorable process: a snowball, constantly gathering momentum' (Cram 1996, 47) dankzij processen van sectorale, politieke en geografische 'spillover' (cf. Haas 1968ed., 311).

Neo-institutionalisten stellen dat staten in het anarchische internationale systeem kiezen voor duurzame samenwerking, omdat ze in toenemende mate gedeelde belangen hebben als gevolg van toegenomen economische interdependentie (cf. Keohane en Nye 1975, 364). De institutionalisering van samenwerking³ beïnvloedt het gedrag van staten en de perceptie die zij hebben van hun eigenbelang, waardoor zij 'may comply with regime rules even if it is not in their myopic self-interest to do so' (Keohane 1984, 107). Neo-institutionalisten kunnen verklaren waarom staten die samenwerken belang hechten aan verdere samenwerking. Ze zijn echter niet in staat het wisselende succes van samenwerking te verklaren of specifieke uitspraken te doen over de voorwaarden waaronder staten duur gezamenlijk beleid overeenkomen, omdat ze buiten beschouwing laten hoe de voorkeuren van staten tot stand komen en veranderen (cf. Keohane 1993, 285).

1.2.2 Empirie: de ontwikkeling in West-Europa van samenwerking met supranationale kenmerken⁴

Sinds de Tweede Wereldoorlog is in West-Europa een dicht netwerk ontstaan van organisaties op militair, politiek en economisch gebied. Behalve 'puur' intergouvernementele organisaties hebben staten ook organisaties met supranationale kenmerken opgericht. Multilaterale samenwerking lijkt zich in deze regio *verder* te hebben ontwikkeld dan neo-realisten verwachtten en *anders* dan neo-functionalisten verwachtten, terwijl voor neo-institutionalisten geldt dat zij wel continuïteit maar niet veranderingen in het gedrag van succesvol samenwerkende staten kunnen verklaren.

Samenwerking op politiek en cultureel gebied

In januari 1949 richtten tien West-Europese staten de *Raad van Europa* op als organisatie voor samenwerking op politiek en cultureel gebied, met uitzondering van

³ Institutionalisering van samenwerking betekent dat staten regels vastleggen voor hun onderlinge interacties en eventueel hun interacties met andere actoren, waarbij voor deze regels geldt dat ze duurzaam zijn 'and must prescribe behavioural roles for actors, besides constraining activity and shaping expectations' (Keohane 1989, 163).

⁴ Voor een uitgebreide beschrijving van de totstandkoming en ontwikkeling van samenwerking in West-Europa na 1945, zie onder meer Jansen en De Vree 1988, Lieshout 1999a, Moravcsik 1998, Urwin 1995.

defensie. De Raad van Europa streefde ernaar 'to achieve a greater unity between its Members (...)' (artikel 1A, zie Jansen en De Vree 1988, 88). Hij kreeg echter niet de middelen om meer te zijn dan een intergouvernementeel forum 'where a wide range of ideas and views can be aired for discussion' (Urwin 1995, 39).

In scherp contrast met deze bescheiden rol staat het succesvolle optreden van de Raad op het gebied van de bescherming van de mensenrechten. In november 1950 keurde hij een pakket van door alle leden erkende burgerlijke en politieke rechten goed, het *Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden*. Om de bescherming van deze rechten te versterken stelde de Raad in 1959 het supranationale *Europees Hof voor de Rechten van de Mens* (EHRM) in. Het EHRM heeft sindsdien 'made its judgments respected throughout Europe' (cf. Helfer en Slaughter 1998, 141). Uitspraken van het Hof over schendingen van de mensenrechten 'change the shape of domestic law, both through legislative revision and judicial decision' (Helfer en Slaughter 1998, 141). Op dit terrein hebben de lidstaten van de Raad van Europa hun samenwerking dus op een zodanige wijze vormgegeven, dat burgers hieraan rechten ontleen die een staat tot aanpassing van zijn wetgeving kunnen bewegen.

Samenwerking op militair terrein

Niet alleen op het gebied van de mensenrechten hebben staten vergaande afspraken gemaakt, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van defensie. In maart 1948 richtten Groot-Brittannië, Frankrijk, België, Nederland en Luxemburg de *Brusselse Verdrags Organisatie* (BTO) op voor wederzijdse bijstand, 'to take such steps as may be held to be necessary in the event of a renewal by Germany of a policy of aggression' (preambule).⁵ De BTO was vooral bedoeld om de VS te laten zien dat West-Europa bereid was tot samenwerking op het gebied van defensie, omdat de VS dit als voorwaarde hadden gesteld aan hun eventuele militaire hulp. De organisatie kon echter de Amerikaanse bezorgdheid over de gebrekkige mogelijkheden van West-Europa om zich tegen de Sovjet-Unie te verdedigen niet wegnemen, en al evenmin de Franse angst voor Duitse overmacht.

In het licht van deze bezorgdheid namen de VS in de zomer van 1948 het initiatief tot onderhandelingen over een Atlantische alliantie (cf. Jansen en De Vree 1988, 82). In april 1949 sloten ze met tien Europese staten⁶ en Canada een pact voor wederzijdse militaire bijstand, dat in mei 1950 werd omgevormd tot een organisatie voor collectieve zelfverdediging, de *Noord-Atlantische Verdragsorganisatie* (NAVO) (cf. Lieshout 1999a, 78). In tegenstelling tot het tijdelijke, losse karakter van andere militaire allianties kreeg de samenwerking in NAVO-verband een duurzaam karakter. De NAVO bewerkstelligde in militair en politiek opzicht een hoge mate van harmonisatie van het defensiebeleid van de lidstaten. Bovendien kreeg de implementatie van het gezamenlijk beleid als gevolg van de geïntegreerde commandostructuur sterk supranationale aspecten (cf. Megens 1998, 122; Lieshout 1999a, 65).

⁵ De BTO streefde ook economische, culturele en sociale doeleinden na, maar die speelden in de uitvoeringspraktijk geen rol van betekenis.

⁶ De BTO-lidstaten (Groot-Brittannië, Frankrijk, België, Nederland, Luxemburg) en Noorwegen, IJsland, Denemarken, Portugal en Italië.

De samenwerking in NAVO-verband bood nog geen oplossing voor de door de VS gewenste en door Frankrijk gevreesde herbewapening van Duitsland. In militair opzicht was een succesvolle verdediging van West-Europa voor de VS ondenkbaar zonder West-Duitse bijdrage. Tegen de achtergrond van de oorlog in Korea pleitte de Amerikaanse regering in september 1950 voor Duitse herbewapening binnen de NAVO (cf. Lieshout 1999a, 80). Het pleidooi stuitte op hevig Frans verzet. Frankrijk kwam in oktober 1950 met een alternatief, het Pleven-plan voor een geïntegreerd West-Europees leger en een Europese minister van defensie. Het nodigde de Europese NAVO-lidstaten en de Bondsrepubliek uit om aan de onderhandelingen deel te nemen (cf. Lieshout 1999a, 120). 'In general, one might say, there was a good deal of scepticism about the feasibility of the plan' (Jansen en De Vree 1988, 123), maar Frankrijk, de Bondsrepubliek, Italië en de Benelux-landen slaagden erin na langdurige onderhandelingen overeenstemming te bereiken. In mei 1952 ondertekenden zij het verdrag voor een *Europese Defensie Gemeenschap* (EDG) met supranationale kenmerken.

In Frankrijk was in de tussentijd echter in toenemende mate oppositie gerezen tegen het EDG-verdrag, vooral omdat Groot-Brittannië weigerde de garantie te geven zijn troepen op het continent te houden. Bovendien was de oorlog in Korea afgelopen en leek de dreiging van een aanval door de Sovjet-Unie op het Westen afgenomen (cf. Jansen en De Vree 1988, 125). In augustus 1954 besloot een meerderheid van het Franse parlement het verdrag van de agenda af te voeren (cf. Lieshout 1999a, 139). Enkele maanden later kon het probleem van de West-Duitse herbewapening alsnog geregeld worden toen Frankrijk in oktober 1954 instemde met het Britse voorstel om de BTO om te vormen tot een *West-Europese Unie* (WEU) en uit te breiden met de Bondsrepubliek en Italië. Alhoewel de WEU volledig intergouvernementeel leek, bevatte de overeenkomst twee supranationale elementen: Groot-Brittannië verbond zich ertoe zijn troepen op het Europese vasteland niet terug te trekken tegen de wens van de *meerderheid* van de BTO-lidstaten, en Frankrijk en de Bondsrepubliek stemden in met een *Europees* statuut voor de Saar (cf. Jansen en De Vree 1988, 137). Een supranationale EDG bleek een stap te ver, maar de West-Europese staten waren wel bereid in het kader van de intergouvernementele NAVO en de WEU afspraken voor vergaande, bindende samenwerking te maken, die zelfs supranationale elementen bevatten.

Samenwerking op economisch terrein

De meest vergaande samenwerking ontstond op economisch terrein. In april 1948 richtten Europese staten onder druk van de VS de *Organisatie voor Europese Economische Samenwerking* (OEES) op. Omwille van de eigen veiligheid wilden de VS de potentiële overheersing van het Europese continent door één grote mogendheid voorkomen en ze zagen geïnstitutionaliseerde Europese samenwerking als oplossing voor zowel 'het communistische probleem' als 'het Duitse probleem' (cf. Lieshout 1999a, 59). De VS vreesden namelijk dat de Sovjet-Unie via de sterke communistische partijen in Frankrijk, Italië en Griekenland haar invloed in Europa zou uitbreiden, vooral gezien de desolate toestand van de West-Europese economieën. Bovendien moest een oplossing gevonden worden voor het verslagen Duitsland, dat zich moest kunnen ontwikkelen om een politiek en economisch vacuüm in West-Europa te voorkomen, maar niet opnieuw een bedreiging mocht vormen voor zijn buurlanden. De VS besloten grootschalige economische steun te verlenen (het Marshall-plan, 1947) op voorwaarde dat Duitsland er eveneens gebruik van kon maken en dat de ontvangende

staten een permanente multilaterale organisatie in het leven zouden roepen om de hulp te coördineren. De meeste staten waren weinig enthousiast over de voorwaarden, maar omwille van het geld waren ze bereid 'to pay lip-service to the American European ideal' (Lieshout 1999a, 61).⁷

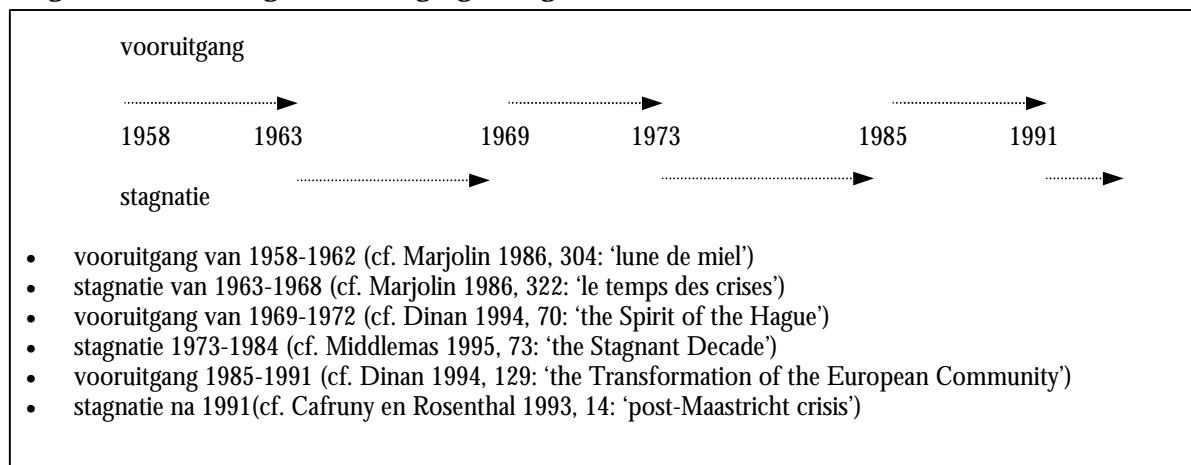
De intergouvernementele OEES ontwikkelde zich vooral als gevolg van Brits verzet niet tot de aanjager van een breder Europees integratieproces zoals de Amerikanen bedoeld hadden (cf. Jansen en De Vree 1988, 67). Franse onvrede over de zwakke structuur van de West-Europese samenwerking, waardoor geen van de gecreëerde organisaties (Raad van Europa, OEES) in staat leek om de Bondsrepubliek indien nodig onder controle te houden, vormde de basis voor een nieuw initiatief (cf. Jansen en De Vree 1988, 93). Op 9 mei 1950 lanceerde de Franse minister van buitenlandse zaken Robert Schuman het plan 'de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une haute autorité commune dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe' (*Déclaration de Schuman*, in Van Ooijen *et al.* 1996, 62). De Franse topambtenaar Jean Monnet, auteur van het plan, zag economische integratie als een eerste stap naar politieke integratie en als middel om via de zware industrie het Duitse politieke, militaire en economische potentieel onder controle te houden. Voor de Bondsrepubliek, die nog steeds geen soevereine staat was, was het Schuman-plan aantrekkelijk, omdat het op gelijke voet met de andere staten zou deelnemen in de organisatie (cf. Lieshout 1999a, 97). Na moeizame onderhandelingen ondertekenden Frankrijk, de Bondsrepubliek, Italië, België, Nederland en Luxemburg op 18 april 1951 het verdrag voor de oprichting van de *Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (EGKS) (cf. Jansen en De Vree 1988, 115; Lieshout 1999a, 93 e.v.).

Ook al kreeg de intergouvernementele Raad van Ministers onder druk van de Benelux-landen een sterkere positie dan Monnet had bedoeld, de EGKS onderscheidde zich vooral van haar voorgangers op het gebied van economische samenwerking, zoals de Benelux en de OEES, door de supranationale onderdelen in haar institutionele structuur: een supranationale executieve (de Hoge Autoriteit, artikelen 8-19 EGKS-Verdrag), een parlement (de Gemeenschappelijke Vergadering, artikelen 20-25 EGKS-Verdrag) en een supranationaal hof (het Hof van Justitie, artikelen 31-45 EGKS-Verdrag). De Hoge Autoriteit had autonome beslissingsbevoegdheden voor onder andere prijsbeleid en beschikte over eigen financiële middelen. Zij boekte positieve resultaten bij het opheffen van beperkende praktijken en bij de herstructurering van verouderde kolen- en staalbedrijven, al kon ze geen belangrijke beslissingen nemen tegen de wil van de lidstaten (cf. Urwin 1995, 53; Jansen en De Vree 1988, 117). Het Hof diende toe te zien op de rechtmatigheid bij de uitvoering van het verdrag. Het kreeg vooral klachten van lidstaten over besluiten van de Hoge Autoriteit voorgelegd. Alhoewel het Hof de overgrote meerderheid van hun klachten verwierp, accepteerden de lidstaten zijn uitspraken (cf. Urwin 1995, 56). De Gemeenschappelijke Vergadering diende toezicht uit te oefenen op het optreden van de Hoge Autoriteit en had het recht haar door een motie van afkeuring collectief tot aftreden te dwingen. Ze trad echter meer op als bondgenoot dan als waakhond van de executieve en 'constantly urged the High Authority to make even greater supranational efforts' (Urwin 1995, 56).

⁷ De Sovjet-Unie daarentegen had de onderhandelingen vrijwel onmiddellijk verlaten, aangezien zij meende dat de Amerikaanse voorwaarde van een multilaterale organisatie inbreuk maakte op haar soevereiniteit.

De EGKS was bedoeld als eerste van een reeks organisaties voor de integratie van economische sectoren, maar vooral na de mislukking van de EDG waren de lidstaten weinig geneigd 'to rush matters' (Urwin 1995, 58). De Benelux-landen namen in mei 1955 het initiatief voor een nieuwe stap op het gebied van economische integratie. Zij lanceerden een voorstel voor een gemeenschappelijke markt en sectorintegratie op het gebied van transport en atoomenergie. Ondanks Franse en Duitse bezwaren tegen het Benelux-voorstel startten de lidstaten van de EGKS⁸ onderhandelingen, die uitmondten in de oprichting van de *Europese Economische Gemeenschap* (EEG) en *Euratom* in 1957.⁹ Beide organisaties hadden, evenals de EGKS, een supranationale executieve, een supranationaal hof en een parlementaire vergadering die aanvankelijk was samengesteld uit nationale parlementsleden maar op termijn rechtstreeks gekozen kon worden. Euratom institutionaliseerde samenwerking op het gebied van het vreedzame gebruik van atoomenergie. De EEG had tot doel een gemeenschappelijke markt te realiseren met vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, een apart regime voor landbouw en aanvullend beleid om de gevolgen van liberalisering te verzachten. In de decennia die volgden slaagde de EEG erin op deze gebieden vooruitgang te boeken, al verliep dit proces met horten en stoten (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 Afwisseling van vooruitgang en stagnatie in de EEG, 1958-91



Het aantal lidstaten nam in vier etappes toe van zes naar vijftien.¹⁰ In 1972 keurden de lidstaten nieuwe initiatieven goed voor economische en monetaire integratie. Zij strandden echter op politieke en economische problemen (cf. Dinan 1994, 69). De vernieuwing in 1985 was van meer duurzame aard, toen de Raad van Ministers bij meerderheid besloot een intergouvernementele conferentie bijeen te roepen om de verdragen te herzien (cf. Moravcsik 1991). De herziening resulteerde in 1986 in de *Europese Akte*, die de Europese Raad¹¹ en samenwerking op het gebied van buitenlands

⁸ Aanvankelijk nam ook Groot-Brittannië deel aan de onderhandelingen, maar het was vanwege het *Commonwealth* niet geïnteresseerd in een supranationale douane-unie en haakte af. Het zag zijn pogingen voor een OEEB-brede vrijhandelszone stranden op Frans-Duits verzet, waarna het met Oostenrijk, Portugal, Zwitserland en de Scandinavische landen de intergouvernementele *Europese Vrijhandels Associatie* oprichtte (cf. Jansen en De Vree 1988, 155-62).

⁹ In hoofdstuk 5 komen de onderhandelingen over de totstandkoming van de EEG uitgebreid aan de orde.

¹⁰ In 1973 traden Denemarken, Groot-Brittannië en Ierland toe, in 1981 Griekenland, in 1986 Spanje en Portugal en in 1995 Finland, Oostenrijk en Zweden.

¹¹ Zie Appendix A voor een beschrijving van de instellingen en de procedures van de EEG (EU).

beleid een plaats gaf in het EEG-verdrag en nieuwe beleidsterreinen opnam als milieubescherming, onderzoek en ontwikkelingsbeleid. De lidstaten verplichtten zich ertoe per 1 januari 1993 de interne markt te voltooien en legden de mogelijkheid vast de daartoe noodzakelijke besluiten bij gekwalificeerde meerderheid te nemen. Dankzij een nieuwe procedure kon het Europees Parlement bovendien meer invloed uitoefenen op de besluitvorming.

Na een dubbele intergouvernementele conferentie over monetaire en politieke integratie kwamen de lidstaten in december 1991 overeen het EEG-verdrag ingrijpend te wijzigen (Verdrag van Maastricht 1992). De EGKS, EEG¹² en Euratom vormden voortaan de supranationale pijler van de *Europese Unie* (EU), die verder op twee intergouvernementele pijlers rustte voor samenwerking op het gebied van buitenlandse zaken en veiligheid (GBVB) en justitie en binnenlandse zaken (SJBZ). Het meest spraakmakend was het besluit van de lidstaten om een supranationale economische en monetaire unie in te stellen als onderdeel van de EG (artikel G.25 van het Verdrag betreffende de Europese Unie). Het verdrag was echter geen monument van vooruitgang, maar een 'patchwork of provisions that satisfied no one' (Keohane 1993, 290). Voor het eerst werden onderdelen van het verdrag niet door alle lidstaten onderschreven ('opt-outs' van Groot-Brittannië en Denemarken). De ratificatie van het verdrag stuitte op moeilijkheden in Frankrijk, Denemarken, Groot-Brittannië en Duitsland, monetaire problemen plaagden de overgang van EMS naar EMU en het GBVB bleek niet bestand tegen de oorlog in Joegoslavië (cf. Cafruny en Rosenthal 1993, 9-15).

De lidstaten hebben sinds 'Maastricht' het EU-verdrag in tien jaar tijd nog twee maal gewijzigd om aanpassingen door te voeren die de uitbreiding van de EU met Oost- en Centraal-Europese landen mogelijk moeten maken en 'to make the EU more appealing and relevant' voor de Europese burgers (Dinan 2000, 8). Het Verdrag van Amsterdam (1997) en het Verdrag van Nice (2001) versterken het supranationale element door het aantal terreinen uit te breiden waarvoor besluiten bij gekwalificeerde meerderheid worden genomen en de inbreng van het EP in de besluitvorming te vergroten. Op cruciale terreinen als buitenlands- en veiligheidsbeleid behoudt de besluitvorming een sterk intergouvernementeel karakter (zie onder meer artikel 23 en 24 EU).

Het onderscheid tussen intergouvernementeel en supranationaal

In West-Europa hebben staten dus op politiek, militair en economisch gebied organisaties met intergouvernementele en supranationale kenmerken ingesteld. Het verschil tussen supranationale en intergouvernementele organisaties is het helderst in juridische termen aan te geven, ook al wijdde Haas een heel hoofdstuk aan de politieke invulling van het begrip supranationaliteit omdat in zijn ogen de juridische analyse blind is voor de praktijk, dat wil zeggen 'the actual conduct of ECSC officials, trade associations and unions and the governments' (Haas 1958, 1968^{ed}, 33). Op grond van een gedetailleerde beschrijving van de werking van de EGKS stelt Haas vervolgens vast dat supranationaliteit in politieke zin betekent dat er sprake is van een zekere overdracht van bevoegdheden, maar dat 'the new central institutions depend on the good faith of the old power centres for the realisation of their aims, both because of

¹² De EEG werd omgedoopt in EG, *Europese Gemeenschap* (artikel G van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

the real powers retained by the national governments and because the High Authority lacks any substantial means for compelling compliance from a recalcitrant member state' (Haas 1958, 1968^{ed}, 58). Haas' definitie geeft de beperkingen aan van supranationale instellingen in vergelijking met bijvoorbeeld federale instellingen, maar laat in het midden waarin ze verschillen van intergouvernementele organisaties.

In juridisch perspectief berust de intergouvernementele organisatievorm op drie beginselen, die in een supranationale organisatie worden losgelaten. In een *intergouvernementele organisatie* worden in de eerste plaats besluiten genomen door organen die uit regeringsvertegenwoordigers zijn samengesteld. In de tweede plaats is voor bindende besluiten unanimité vereist. In de derde plaats zijn alleen de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering van de besluiten (cf. Kapteyn-VerLoren van Themaat 1995, 1-2). In een intergouvernementele organisatie blijft de formele beleidsvrijheid van de staat dus intact.

In een *supranationale organisatie* daarentegen, worden in de eerste plaats besluiten niet altijd genomen door regeringsvertegenwoordigers. Ook bestuurders die benoemd zijn om de gezamenlijke belangen te behartigen kunnen bevoegd zijn om besluiten te nemen die voor de lidstaten bindend zijn. Ten tweede is het mogelijk dat bindende besluiten bij meerderheid worden genomen en zijn deze besluiten eveneens bindend voor de lidstaten die tegenstemden of zich onthielden van stemming. In de derde plaats hebben de supranationale instellingen bevoegdheden voor de uitvoering van besluiten.

Deze juridische verschillen tussen supranationale en intergouvernementele organisaties leiden ertoe dat supranationale instellingen de formele beleidsvrijheid van individuele lidstaten kunnen inperken, zoals zichtbaar is in de werking van de EU. Wat het eerste beginsel betreft, nemen niet alleen de vertegenwoordigers van de lidstaten besluiten maar ook de supranationale Europese Commissie, bijvoorbeeld op het gebied van de implementatie van de gemeenschappelijke markt. Wat het tweede beginsel betreft, hebben lidstaten in een supranationale organisatie minder greep op de goedkeuring en afkeuring van besluiten (cf. Kerremans 1998, 93). Besluitvorming in de Raad van Ministers bij gekwalificeerde meerderheid betekent dat een lidstaat overstemd kan worden en toch verplicht is het gezamenlijke besluit te implementeren. Omgekeerd kan een besluit van de Raad op beleidsterreinen waarvoor het Europees Parlement medewetgever is door het Europees Parlement tegengehouden worden (cf. Kapteyn-VerLoren van Themaat 1995, 140). Wat het derde beginsel betreft, dragen niet alleen de lidstaten verantwoordelijkheid voor de uitvoering van besluiten. De Europese Commissie heeft bestuursbevoegdheden met betrekking tot het uitvoeren van de begroting en op het gebied van de interne markt, mededinging en vrijwaringsclausules (cf. Kapteyn-VerLoren van Themaat 1995, 129).

1.2.3 De kloof tussen empirie en theorie

De geschetste empirische ontwikkelingen lijken niet te sporen met de eerder genoemde pessimistische visie van de neo-realisten op de mogelijkheden voor duurzame samenwerking en evenmin met de optimistische verwachtingen van functionalisten ten aanzien van de wijze waarop samenwerking zich uitbreidt.

Samenwerking heeft zich in West-Europa *verder* ontwikkeld dan verondersteld kon worden op grond van *neo-realistische verwachtingen*. Staten blijken afspraken te hebben gemaakt voor politieke, militaire en economische samenwerking die hun formele

beleidsautonomie beïnvloeden, met name als gevolg van de supranationale aspecten van veel overeenkomsten. De lidstaten van de EU, tevens behoudens een enkele uitzondering lid van de andere hiervoor beschreven organisaties, hebben op een toenemend aantal beleidsterreinen geen vetorecht meer. Ze hebben besloten afstand te doen van hun munt. Nationale beleidsmakers moeten inmiddels op vrijwel alle beleidsterreinen rekening houden met internationale afspraken (cf. Haverland 2000, Mény *et al.* 1996). In 1988 hield toenmalig Commissievoorzitter Delors het Europees Parlement voor dat binnen tien jaar 80 % van de economische en misschien ook de sociale en fiscale wetgeving van Europese origine zou zijn (*Handelingen EP* 1988, 2, 138). Zijn inschatting is in ieder geval voor Frankrijk correct gebleken. Al in 1991 introduceerde 'Brussel' meer richtlijnen en verordeningen in de Franse wetgeving dan de Franse wetgever zelf (1564 tegen 1417 wettelijke besluiten), en waren slechts 20 à 25 procent van de wetsteksten die in Frankrijk van toepassing waren zelfstandig door de nationale wetgever geproduceerd, dat wil zeggen zonder overleg met Brussel (cf. Majone 1996, 265). De supranationale institutionele kenmerken zijn niet opgelegd aan de lidstaten maar door henzelf overeengekomen. De goedkeuring van dergelijke overeenkomsten en de naleving van de eruit voortvloeiende verplichtingen lijken vanuit een *neo-realistisch* begrip van het eigenbelang van staten moeilijk te verklaren (cf. Moravcsik 1998, 67).

Samenwerking heeft zich *anders* ontwikkeld dan verondersteld kon worden op grond van *functionalistische verwachtingen*. Het idee dat functionele 'niet-politieke' organisaties politieke scheidslijnen zouden overbruggen, bleek onjuist, aangezien 'functionele' organisaties als de OEEB en de EGKS politieke scheidslijnen niet ophieven maar reproduceerden. De veronderstelling dat de samenwerking in West-Europa zich zou ontwikkelen volgens een 'spillover' proces dat voortgestuwd werd door een functionele logica is eveneens door de empirie weerlegd (zie figuur 1.1). De crisis die de EEG halverwege de jaren zestig verlamde, maakte duidelijk dat het optreden van de lidstaten de 'eigen' dynamiek van samenwerking tot stilstand kon brengen. Na de kortstondige opleving in de jaren zeventig trad opnieuw langdurige stagnatie in. Bij de 25^e verjaardag van het Verdrag van Rome in 1982 verzuchtte de *Economist* dat 'a twenty-five year old in a coma is a pitiful sight' (*The Economist* 20.3.82, 11). Als na een crisisperiode weer vooruitgang plaatsvond en nieuwe beleidsterreinen onder supranationaal gezag werden gebracht, volgde deze 'spillover' geen functionele logica, maar het grillige ritme van politieke keuzes (cf. Corbey 1993, 248). Tenslotte is het duidelijk dat staten in West-Europa, als spinnen in het dichte web van internationale organisaties, niet aan belang hebben ingeboet, in tegenstelling tot wat de functionarissen voorzagen. Sterker nog, samenwerking blijkt staten niet te verzwakken, maar juist in stand te houden (cf. Milward 1992, 44).

1.3 WAAR THEORIEËN VAN INTERNATIONALE BETREKKINGEN TEKORTSCHIETEN

1.3.1 De beperkingen van het neo-realisme

Ook al zou samenwerking 'the world's well-being' vergroten, volgens neo-realisten als Waltz en Grieco zullen staten niet snel overeenkomen samenwerking te institutionaliseren (cf. Waltz 1979, 106; Grieco 1990, 27). Het gedrag van staten en de wijze waarop ze hun belangen definiëren worden namelijk beïnvloed door de structuur van het internationaal systeem, in de eerste plaats door de wijze waarop de staten in het

systeem geordend zijn en in de tweede plaats door de machtsverhoudingen in het systeem (cf. Waltz 1979, 100).

Wat het eerste structuurkenmerk betreft, *de ordening*, beschouwen neo-realisten het internationaal systeem als anarchisch. Anarchie betekent dat 'there is no overarching authority to prevent others from using violence, or the threat of violence, to destroy or enslave them' (Grieco 1993, 126). Neo-realisten zien als gevolg van het anarchisch karakter van het internationaal systeem twee obstakels voor internationale samenwerking. Het eerste obstakel is dat een staat zich niet wil binden, omdat hij de afhankelijkheid die daaruit voortvloeit beschouwt als bedreiging voor zijn veiligheid. Een staat wil afhankelijkheid zoveel mogelijk vermijden en streeft ernaar 'to put itself in a position to be able to take care of itself since no one else can be counted on to do so' (Waltz 1979, 107). Het tweede obstakel voor samenwerking is dat een staat in een anarchisch systeem zich zorgen maakt over de verdeling van de eventuele opbrengsten van samenwerking. Absolute winst kan een relatief verlies betekenen als andere staten een grotere winst boeken, die zij in een toekomstige bedreiging kunnen omzetten (Waltz 1979, 105). Staten zijn uiterst gevoelig voor elke mogelijke aantasting van hun relatieve capaciteiten, 'which are the ultimate basis for their security and independence' (Grieco 1993, 127). Zij deinzen dan ook terug voor samenwerking, zelfs als die in hun belang zou zijn, omdat hun fundamentele doel niet is de hoogst mogelijke winst te behalen, maar te voorkomen dat andere staten hun relatieve machtspositie verbeteren (cf. Grieco 1990, 39).¹³

Wat het tweede structuurkenmerk betreft, *de machtsverhoudingen* of de verdeling van capaciteiten in het systeem, menen neo-realisten dat de waarschijnlijkheid dat samenwerking tot stand komt groter is, naarmate het aantal grote mogendheden in het internationale systeem kleiner is. Dit komt enerzijds omdat in een systeem met een beperkt aantal grote mogendheden de verhoudingen duidelijker zijn. Anderzijds is een dergelijk systeem stabiel, omdat een grote mogendheid nauwelijks afhankelijk is van andere staten voor zijn eigen veiligheid (cf. Waltz 1979, 163).¹⁴ Een dergelijk systeem is eveneens relatief stabiel, omdat de meeste gebeurtenissen hooguit marginale veranderingen veroorzaken in de bestaande machtsverhoudingen, terwijl 'in a collection of equals, any impulse ripples through the whole society' (Waltz 1979, 132). De vooruitzichten voor samenwerking tussen staten zijn derhalve gunstiger in een bipolair systeem met twee grote mogendheden, dan in een multipolair systeem met drie of meer grote mogendheden (cf. Waltz 1979, 70). Deze veronderstelling leek te worden bevestigd door de ontwikkelingen in West-Europa in de twintigste eeuw. Het multipolaire systeem van vóór 1945 resulteerde in wisselende allianties en mislukte pogingen tot samenwerking zoals de Volkenbond. In de luwte van het naoorlogse bipolaire evenwicht tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten kon het West-Europese integratieproces met succes tot wasdom komen. De West-Europese staten konden samenwerken ten behoeve van de gezamenlijke vooruitgang zonder gefixeerd te zijn op de precieze verdeling van de opbrengsten. Een groter voordeel voor een ander kon niet vertaald worden in militaire bedreiging zonder een interventie door de VS te riskeren (cf. Waltz 1979, 70).

¹³ Voor het debat over het gewicht van relatieve versus absolute opbrengsten in de berekeningen van staten, zie Grieco 1990, Grieco 1993, Keohane 1993.

¹⁴ Voor kritiek op Waltz' conclusie dat bipolaire systemen te prefereren zijn boven multipolaire systemen omdat grote mogendheden minder afhankelijk zijn van elkaar, zie Van Ooijen 1997.

Hoe plausibel het bovenstaande ook mag klinken, toch kwam het neo-realisme in problemen toen eind jaren tachtig het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en, bijgevolg, het verdwijnen van het bipolaire evenwicht niet leidden tot desintegratie, maar juist tot nieuwe, vergaande stappen in het Europese integratieproces. Het wegvallen van het bipolaire evenwicht en van de veiligheidsstructuur die de ontwikkeling van de Europese samenwerking mogelijk hadden gemaakt, zou theoretisch niet toestaan dat staten juist tot integratie op een cruciaal terrein als monetair beleid besloten en ermee instemden daarbij de eigen munt, een van de symbolen van nationale eenheid, op te geven. Sombere voorspellingen van neo-realistische zijde over toenemende instabiliteit en afbrokkeling van samenwerking, zoals in een veelbesproken essay van Mearsheimer met de titel 'Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War' (Mearsheimer 1990), bleken onjuist te zijn, zoals de neo-realisten zelf al snel moesten toegeven (cf. Grieco 1993, 330). Het inzicht leidde echter niet tot een herziening van hun veronderstellingen met betrekking tot de samenhang tussen polariteit en stabiliteit.

De neo-realistische opvattingen over de effecten van anarchie op het gedrag van staten hebben talloze reacties uitgelokt (cf. Ashley 1986, Cox 1986, Keohane 1986, Ruggie 1986, Milner 1993, Powell 1993). Relevant voor mijn onderzoek is vooral de kritiek dat enkele belangrijke elementen ontbreken in de neo-realistische benadering waardoor zij niet in staat is de totstandkoming en ontwikkeling van vergaande samenwerking te verklaren.

Een eerste tekortkoming is dat neo-realisten, als gevolg van hun nadruk op anarchie als 'the principal force conditioning the external preferences and actions of states' (Grieco 1990, 4), het belang van onafhankelijkheid voor staten *overschatten* en de toenemende impact van *interdependentie* op hun voorkeuren *onderschatten* (cf. Keohane 1993, 271; Milner 1993, 162). De onafhankelijkheid die staten volgens neo-realisten zorgvuldig zouden moeten beschermen bestaat al lang niet meer. Toenemende interdependentie betekent onder meer dat een staat steeds vaker bedoelde of onbedoelde gevolgen ondervindt van de besluiten van andere staten in het systeem (cf. Keohane en Nye 1975, 371) en dat een staat steeds meer rekening moet houden met de keuzes die andere staten maken om zijn doelstellingen te bereiken (cf. Milner 1993, 163). Dat heeft tot gevolg dat staten, gezien hun onzekerheid ten aanzien van het gedrag van anderen, meer waarde toekennen aan samenwerking als bron van informatie en middel om onzekerheid te reduceren dan neo-realisten incalculeren (cf. Keohane 1984, 92).

De tweede tekortkoming sluit hierbij aan, namelijk het overschatten van het effect van anarchie en het onderschatten van het effect van *geïnstitutionaliseerde samenwerking* op het gedrag van staten (cf. Keohane en Nye 1989, 54; Axelrod en Keohane 1993, 86). Zolang het systeem anarchisch is, oefenen in de neo-realistische visie internationale organisaties geen noemenswaardige invloed uit op het gedrag van staten en de vooruitzichten voor samenwerking (cf. Waltz 1979, 115). Neo-institutionalisten, daarentegen, betogen dat het gewicht dat staten toekennen aan relatieve opbrengsten variabel is (cf. Milner 1992, 485; zie verder paragraaf 1.3.2).

Een derde tekortkoming is dat neo-realisten veel belang toekennen aan de beduchtheid van staten voor *ongelijke opbrengsten*, maar het onderling oneens zijn over de veronderstelde gevolgen daarvan voor de ontwikkeling van samenwerking tussen staten. Volgens Waltz is het mogelijk dat staten die samenwerken instemmen met een

dure overeenkomst als deze gekoppeld is aan andere overeenkomsten ('linkage') en ze verwachten dat 'other activities will reverse the balance of benefits' (Waltz 1979, 71). Het is eveneens mogelijk dat een staat een dure overeenkomst goedkeurt omdat hij op grond van bepaalde opvattingen ('beliefs') samenwerking in het algemeen belangrijk vindt en daarom meent dat 'overall the enterprise itself is valuable' (Waltz 1979, 71). Waltz werkt het punt niet uit, omdat dergelijke afwegingen op het niveau van de nationale politieke besluitvorming liggen en derhalve buiten zijn theoretisch kader vallen (cf. Waltz 1979, 121). Daardoor blijft onduidelijk hoe hij dergelijk gedrag in overeenstemming wil brengen met de prioriteit die staten volgens hem aan veiligheid toekennen.

Grieco daarentegen ziet de vrees van staten om benadeeld te worden door een ongelijke verdeling van de opbrengsten van een overeenkomst als een hardnekkig obstakel voor samenwerking (cf. Grieco 1990, 48). De internationale omgeving straft immers streng indien een staat nalaat zijn vitale belangen te beschermen. Een staat is alleen tot samenwerking bereid als hij verwacht dat zijn positie tegenover andere staten daardoor niet verzwakt (cf. Grieco 1993, 118). Als een staat bij een lopend samenwerkingsproject vaststelt dat een overeenkomst voor hem te lage opbrengsten oplevert in vergelijking met de overige lidstaten, zal hij proberen de afspraken te herzien en als hem dat niet lukt, zal hij de samenwerking opzeggen. Een staat zal 'linkages', het koppelen van onderhandelingen over verschillende overeenkomsten, vermijden indien samenwerking op één van de terreinen meer voordeel zou opleveren voor andere staten dan voor hemzelf (cf. Grieco 1990, 228). Indien staten inderdaad zo gefixeerd zijn op relatieve opbrengsten als Grieco beweert, kan de goedkeuring van duur beleid alleen verklaard worden met het argument dat de staten zich vergist hebben in hun berekeningen van de kosten en baten van een overeenkomst.

Een vierde tekortkoming is het ontbreken van een *theorie van de interne structuur van staten en de totstandkoming van hun voorkeuren*. Waltz definieert het eigenbelang van een staat als 'het veiligstellen van overleven' (Waltz 1979, 134). Een staat maakt telkens afwegingen van de voor- en nadelen die verbonden zijn aan verschillende gedragsmogelijkheden. Op grond daarvan kiest hij *hoe* zijn eigenbelang, zijn 'overleven', het best gewaarborgd wordt. Deze definitie van eigenbelang is echter zo summier, dat de afwegingen die een staat maakt niet alleen op grond daarvan te verklaren zijn. Waltz stelt ook dat staten soms andere prioriteiten kunnen hebben dan vrede en veiligheid, maar uit zijn theorie valt niet af te leiden op grond waarvan staten die andere prioriteiten zouden kunnen formuleren. Waltz zelf lijkt het daar ook moeilijk mee te hebben, want hij noemt als voorbeeld dat 'the unity of Europe (...) may rank higher as goal (...) than stability and peace' (Waltz 1979, 136). Echter, juist de eenheid van Europa belichaamt geen andere prioriteit, maar is een voorbeeld bij uitstek van het streven naar stabiliteit en vrede.

Al is het aannemelijk dat zowel het anarchische karakter van het internationaal systeem als de machtsverhoudingen tussen staten een rol spelen bij het tot stand brengen en verder ontwikkelen van samenwerking, niettemin schiet de neo-realistische verklaring tekort op de vier genoemde punten. Ze overschat het effect van anarchie en onderschat de invloed van interdependentie en geïnstitutionaliseerde samenwerking op het gedrag van staten, kent veel belang toe aan de bezorgdheid van staten over de verdeling van opbrengsten maar heeft tegenstrijdige visies op de gevolgen daarvan

voor hun gedrag en ze geeft een te summiere invulling van het concept eigenbelang omdat ze de interne structuur en de totstandkoming van de voorkeuren van staten buiten beschouwing laat. Het neo-institutionalisme probeert aan de eerste drie bezwaren tegemoet te komen, het institutioneel-realisme probeert ook een oplossing te formuleren voor de vierde tekortkoming.

1.3.2 De aanvullingen en tekortkomingen van het neo-institutionalisme

Neo-institutionalisten zijn het eens met neo-realisten dat het internationaal systeem anarchisch is, dat staten hun eigenbelang nastreven en dat ze voor alles hun machtspositie willen beschermen (cf. Keohane 1993, 271). Ze zijn het op andere punten echter oneens met de realisten, waarvan de volgende twee hier relevant zijn.

Een eerste verschil is dat neo-institutionalisten stellen dat staten hun eigenbelang anders definiëren dan neo-realisten menen. De economische interdependentie is immers zo sterk toegenomen dat de bij neo-realisten zo gekoesterde nationale autonomie allang een fictie is geworden omdat nationale economieën kwetsbaar en gevoelig zijn (cf. Keohane en Nye 1989, 13). Economische interdependentie schept een belang bij samenwerking. Staten kunnen samenwerking institutionaliseren om gemakkelijker en goedkoper overeenkomsten af te sluiten die de belangen van alle deelnemende partijen dienen maar als gevolg van collectieve-actieproblemen moeilijk tot stand komen omdat 'actors do not bear the full costs, or receive the full benefits, of their own actions' (Keohane 1984, 85). Geïstitutionaliseerde samenwerking in regimes¹⁵ vermindert de onzekerheid over het gedrag van anderen, geeft informatie en legt procedures vast waardoor ze verwachtingspatronen creëert betreffende het gedrag van de andere deelnemers (cf. Keohane 1984, 97). Zo kunnen regimes 'tip the balance toward self-fulfilling expectations of success and away from panic and failure' (Keohane 1984, 240).

Neo-institutionalisten beweren overigens niet dat interdependentie een voldoende voorwaarde is voor de totstandkoming van samenwerking. In 1914 trokken staten immers ten strijde tegen hun belangrijkste handelspartners en tussen de twee wereldoorlogen konden gedeelde economische belangen de conflicterende politieke belangen niet overstijgen. Volgens Keohane is het de combinatie van economische interdependentie en een stabiel systeem die de institutionalisering van samenwerking mogelijk maakt waardoor collectieve-actieproblemen worden opgelost. Stabieleit en samenwerking vormen een *virtuous circle*: in een stabiele omgeving kan geïstitutionaliseerde samenwerking ontstaan in de vorm van een regime en als een regime eenmaal bestaat, stabiliseert het verder de omgeving. De stabiliteit van een systeem hangt samen met de mate waarin macht geconcentreerd is in het internationaal systeem. Op dit punt zijn neo-institutionalisten het eens met neo-realisten. Hoe kleiner het aantal grote mogendheden en hoe groter hun machtsoverwicht, des te meer zullen zij zich opstellen als 'managers' van het statensysteem. Zij stellen de spelregels op die de andere staten moeten volgen, en hebben de middelen en de bereidheid om naleving van deze regels af te dwingen door geweld te gebruiken of ermee te dreigen. Zij treden

¹⁵ Een regime is een 'complex of rules and organizations, the core elements of which have been negotiated and explicitly agreed upon by states' (Keohane 1989, 164). In tegenstelling tot een formele internationale organisatie kan een regime geen doelgerichte activiteiten ontwikkelen zoals 'raising and spending money, promulgating policies, and making discretionary choices' (Keohane 1989, 175).

op als hoeders van de bestaande orde als een staat zijn relatieve voordeel zou proberen te benutten om andere staten te bedreigen (hegemoniale stabiliteitstheorie, cf. Keohane 1984, 31-35; Gilpin 1987, 85-92). Door de orde die zij scheppen, vergroten de grote mogendheden voor alle staten in het systeem de voorspelbaarheid van het bestaan (cf. Lieshout 1999a, 27). De medewerking van een grote mogendheid vergemakkelijkt de totstandkoming van een regime, omdat zij de transactiekosten van onderhandelingen en onzekerheid reduceert 'since each ally can deal with the hegemon and expect it to ensure consistency for the system as a whole' (Keohane 1984, 138; vgl. de totstandkoming van de NAVO en de OEEES, paragraaf 1.2.2).

Het tweede verschil tussen neo-institutionalisten en neo-realisten ligt in de grotere betekenis die neo-institutionalisten, zoals hun naam zegt, toekennen aan *institutes* zoals regimes. Zij stellen dat instituties invloed hebben op de wijze waarop staten hun eigenbelang definiëren. In een regime beoordelen staten de potentiële gevolgen van hun gedrag anders dan erbuiten. Zo menen neo-realisten dat na het wegvallen van de grote mogendheid een regime in verval zal raken, omdat iedere lidstaat zich alleen nog om zijn korte-termijnbelang druk zal maken en niemand meer voor het gezamenlijk belang zorg zal dragen. Keohane heeft echter aangetoond dat een regime ook na het wegvallen van de hegemoniale dominantie zal voortduren, omdat staten meer zekerheid hebben verworven ten aanzien van elkaars gedrag en ze voldoende waarde hechten aan lange-termijnbelangen om het regime in stand te houden (cf. Keohane 1984, 100). Bovendien definiëren staten hun belang niet langer per afzonderlijke overeenkomst maar zien zij de kosten en baten van overeenkomsten in onderlinge samenhang ('linkage'). Die afweging kan ertoe leiden dat staten een dure overeenkomst goedkeuren, omdat de kosten ervan gecompenseerd worden door de opbrengsten van een andere overeenkomst. In een context van duurzame samenwerking zullen staten een afweging maken van de kosten en baten van een overeenkomst in het licht van hun lange-termijnbelang bij samenwerking, in het licht van andere gelijktijdig afgesloten overeenkomsten en van wat samenwerking hun in het verleden heeft opgeleverd. Keohane levert eigenlijk de onderbouwing voor de eerder geciteerde opmerking van Waltz dat staten in het licht van 'linkages' (tussen overeenkomsten) en 'beliefs' (in de waarde van samenwerking) ongelijke opbrengsten kunnen accepteren.

De invloed van geïnstitutionaliseerde samenwerking op de afwegingen van staten komt ook tot uiting in de kans dat staten overeenkomsten naleven. Keohane is het met de neo-realisten eens dat in het internationaal systeem een hoger centraal gezag dat bevoegd is voor de handhaving van de regels ontbreekt (cf. Keohane 1984, 7). Regimes vormen geen hoger gezag; de eventuele sancties voor overtredingen van de regels moeten door de lidstaten zelf worden uitgevoerd. Toch verwacht Keohane dat staten in een regime overeenkomsten meestal naleven uit angst voor reputatieverlies en precedentwerking. Staten met een slechte reputatie kunnen in de toekomst minder gemakkelijk gunstige overeenkomsten afsluiten. De angst voor precedentwerking is gebaseerd op de kans dat de eigen overtreding van de regels andere overtredingen uitlokt en zo tot het geleidelijke verval van het regime leidt, waardoor het korte-termijnvoordeel kan omslaan in een lange-termijnnadeel (cf. Keohane 1984, 105). Keohane concludeert dat staten die deel uitmaken van regimes die hun voordelen opleveren, 'comply with the rules even in particular cases where the costs of doing so outweigh the benefits' (Keohane 1984, 104).

De neo-institutionalisten zijn dus minder pessimistisch dan de neo-realisten als het gaat om de vooruitzichten voor de totstandkoming van samenwerking. Al blijft de structuur van het internationaal systeem anarchisch, economische interdependentie en internationale instituties beïnvloeden de afwegingen van staten en de perceptie die zij hebben van hun eigenbelang. Het lidmaatschap van een succesvol regime lijkt het gedrag van staten echter soms wel en soms niet te kunnen verklaren.

In het licht van de evolutie van samenwerking in West-Europa komt neo-institutionalist Keohane in moeilijkheden, bijvoorbeeld als het erom gaat te verklaren waarom zes West-Europese staten in 1957 besloten tot vergaande samenwerking in de vorm van de oprichting van de EEG en Euratom en daarbij duur beleid overeenkwamen. In 1955-1957 was de politieke, economische en monetaire situatie in Frankrijk zeer instabiel, onder meer als gevolg van de Algerijnse kwestie. De internationale verhoudingen werden in het najaar van 1956 gekenmerkt door spanningen en onzekerheid als gevolg van de inval door de Sovjet-Unie in Hongarije en de Suez-crisis met dreiging van interventie door de Sovjet-Unie en afzijdigheid van de VS (cf. Lieshout 1999a, 166). Keohane zou verwachten dat onder die voorwaarden staten géén dure overeenkomst afsluiten, en al helemaal niet met een staat als Frankrijk. Dat deden de Bondsrepubliek, Italië, Nederland, België en Luxemburg juist wel. In de eerste helft van de jaren zestig werd het dure beleid op het gebied van harmonisatie van sociale lasten niet geïmplementeerd. Keohane, daarentegen, zou verwachten dat staten dat wél deden, gezien het profijt dat ze hadden van de douane-unie en de afbouw van tarieven.

Keohane komt eveneens in de problemen als hij moet verklaren waarom diezelfde staten begin jaren zeventig stappen ondernamen voor verdieping en verbreding van het integratieproces en duur beleid op sociaal gebied goedkeurden. Er was inmiddels een regime dat succesvol was op economisch gebied, maar op sociaal terrein was er nog geen beleid ontwikkeld. De internationale situatie was instabiel en onzeker als gevolg van de ineensstorting van het stelsel van vaste wisselkoersen van Bretton Woods, de verslechterde verhoudingen tussen de VS en West-Europa en vervolgens de eerste oliecrisis (cf. Dinan 1994, 83-85). In alle lidstaten leidden maatschappelijke veranderingen tot politieke instabiliteit. In Frankrijk was bovendien de economische en monetaire situatie instabiel. Keohane verwacht niet dat een lidstaat onder die voorwaarden duur internationaal beleid op een nieuw terrein goedkeurt. Bovendien is sociaal beleid bij uitstek een instrument voor een staat om de samenleving te controleren of te sturen en is het niet te verwachten dat een staat een dergelijk instrument uit handen geeft juist in een tijd van interne instabiliteit. De EEG-lidstaten deden dit echter *wel*. De lidstaten voerden aanvankelijk dit dure beleid niet uit, maar begin jaren tachtig implementeerden ze het alsnog. Het bestaan van 'een succesvol regime' waarin staten niet graag hun reputatie of de werking van het regime op het spel zetten, verklaart niet waarom staten eerst niet en vervolgens wel tot implementatie overgaan.

Keohane is niet goed in staat om veranderingen in het gedrag van staten te verklaren, omdat de interne structuur en de totstandkoming van voorkeuren buiten beschouwing blijven. Keohane wijst zelf op de leemte dat 'institutional theory makes no prediction about these interests, and therefore has no well-defined view on their evolution' (Keohane 1993, 285). Hij erkent dat onderzoek naar voorkeursvorming nodig is om de invloed van instituties op de perceptie van eigenbelang en het gedrag

van staten te begrijpen (cf. Keohane 1984, 26). Op dit punt biedt het institutioneel-realisme een aanvulling op het neo-institutionalisme, waardoor het in staat lijkt bepaalde uitkomsten te kunnen verklaren die het neo-institutionalisme in moeilijkheden brengen.

1.3.3 De tekortkomingen van regionale-integratietheorieën

De tekortkomingen van regionale-integratietheorieën als het *functionalisme* en het *neo-functionalisme* zijn van een andere orde dan de tekortkomingen van het neo-realisme en het neo-institutionalisme die hiervoor aan de orde kwamen. De specifieke problemen van theorieën als het functionalisme en het neo-functionalisme, zoals hun onvermogen politiek handelen te verklaren, de conceptuele vaagheid van hun centrale begrippen en hun sterk beschrijvende karakter (cf. Caporaso en Keeler 1994, 32-36), lijken allemaal samen te hangen met een algemeen probleem, namelijk hun inductivistische aard.

Het probleem met *inductivisme* is dat het gebaseerd is op het idee dat 'we can know reality independently of our theories about that reality' (Lieshout 1995, 6-7). We kunnen de werkelijkheid echter niet kennen los van onze theorieën over de werkelijkheid. Geleid door theorie bepalen we wat wel en niet relevant is voor de verklaring van een bepaald verschijnsel en welke oorzaken en gevolgen bij elkaar horen (cf. Lieshout 1995, 9). Wie bepaalde patronen beschrijft, heeft daarmee nog geen hypothese in handen, laat staan de bevestiging of verwerping ervan, want 'the evidence from observation (...) cannot do double duty: it cannot simultaneously generate a hypothesis inductively and serve as evidence for it' (Caporaso en Keeler 1994, 36). Het inductivistische idee dat 'de werkelijkheid zich aan ons opdringt' resulteert in *ad hoc*-uitspraken en beschrijvingen van het gedrag van actoren in idiosyncratische termen. Deze uitspraken en beschrijvingen vormen inductivistische 'theorieën' die delen van een proces beschrijven vanuit het idee dat de opgetelde effecten van deze delen het proces als geheel kunnen verklaren. Echter, 'the belief that the pieces can be added up (...) rests on nothing more than faith. We do not know what to add up, and we do not know whether addition is the appropriate operation' (Waltz 1979, 4).

Functionalisten en neo-functionalisten lijken het inductivistische pad te hebben gekozen op grond van twee misvattingen. In de eerste plaats namen ze de bestaande of gewenste praktijk van het integratieproces als richtlijn voor theorievorming, en in de tweede plaats beschouwden zij Europese integratie als een uniek verschijnsel waarvoor een 'sui-generis'-theorie nodig was.

De eerste misvatting, namelijk om *een theorie te ontwikkelen gestuurd door de praktijk*, heeft geresulteerd in losse, deels tegenstrijdige deeltheorieën. De verklaringen voor de dynamiek van het integratieproces varieerden al naargelang van wat er zoal in werkelijkheid gebeurde en 'what passed for theory was often simply empirical generalization' (Caporaso en Keeler 1994, 36). De vooruitgang in de jaren vijftig en zestig werd verklaard met het concept van functionele en politieke 'spillover'. Toen halverwege de jaren zestig in de EEG een crisis uitbrak, raakte ook het 'spillover'-begrip in crisis (cf. Cram 1996, 48). Met concepten als 'spill-back' en 'spill-around' werden causale mechanismen geïntroduceerd die zelfs met de oorspronkelijke verklaring in tegenspraak waren (cf. Moravcsik 1993a, 476). Neo-functionalisten als Nye, Lindberg, Scheingold en Schmitter, evenals Haas zelf, probeerden Haas'

integratietheorie aan te passen (cf. Haas 1968ed., voorwoord; Nye 1970, Lindberg en Scheingold 1970, Schmitter 1970), maar aangezien een heldere theoretische kern ontbrak, ontbraken ook de richtlijnen voor een herziening van de theorie (cf. Moravcsik 1993a, 476) Het resultaat hiervan was het zogenaamde ‘olifantprobleem’,¹⁶ waarbij een hele reeks deels tegenstrijdige verklaringen naast elkaar stonden, zonder instrument om te beslissen welke nu beter was. Geen wonder dat onderzoekers keer op keer het spoor bijster raakten als er zich veranderingen voordeden en het integratieproces tot stilstand kwam of juist weer vooruitgang boekte. Als inductivisten voegden zij stukjes toe aan het bestaande kader zonder aandacht te besteden aan de samenhang van het geheel en probeerden ze de theorie aan te passen aan hun observaties. Ze gebruikten theorie als spiegel van wat ze meenden te zien in plaats van als analytisch instrument om de onderliggende dynamiek te begrijpen.

In 1975 gaf Haas toe dat regionale-integratietheorieën als het neo-functionalisme gefaald hadden omdat ze ‘have a tendency not to predict very accurately the events which come about, and not to explain very convincingly why events which were predicted did come about in fact’ (Haas 1975, 1). Volgens Haas was het geen fundamenteel probleem dat regionale-integratietheorieën eigenlijk deeltheorieën waren, aangezien dit volgens hem de poging eerder onvolledig dan onbruikbaar maakte. Hij maakte echter niet duidelijk, hoe dan besloten kon worden welke delen ontbraken en hoe ze konden worden toegevoegd aan de bestaande theorieën. Regionale-integratietheorieën zouden aan verklarende kracht gewonnen hebben, *niet* door nieuwe items toe te voegen aan de aldoor langer wordende lijst van relevante factoren, maar door analytisch afstand te nemen.

De tweede misvatting die vertegenwoordigers van regionale-integratietheorieën huldigen is de gedachte dat het West-Europese integratieproces alleen verklaard kan worden door een ‘*sui-generis*’-theorie, omdat de EU een *unieke organisatie* is die zich verder zal ontwikkelen tot een heel andere organisatie dan bestaande vormen van interstatelijke samenwerking (cf. Moravcsik 1993a, 477). Een ‘*sui-generis*’-theorie is echter niets anders dan een meer of minder ideaaltypische beschrijving van het bestudeerde verschijnsel. Een theorie die beperkt is tot een enkel geval kan onmogelijk worden gefalsifieerd en heeft derhalve geen verklarende waarde. Ze kan al evenmin worden gegeneraliseerd. De kritiek op Haas luidde dan ook dat zijn theorie ‘did not travel well’ door de focus op één geval, namelijk de EGKS (Caporaso en Keeler 1994, 36).

Het is bovendien een misvatting dat de EU uniek is en daarom een ‘*sui-generis*’-theorie vereist. ‘Uniqueness’ is een misleidende term (cf. King *et al.* 1994, 42). Een verschijnsel is altijd uniek en is het altijd slechts tot op zekere hoogte. ‘Two things which are similar are always similar *in certain respects*. (...) Generally, similarity, and with it repetition, always presuppose the adoption of a *point of view*: some similarities or repetitions will strike us if we are interested in one problem, and others if we are interested in another problem’ (Popper 1980ed., 420-22, cursief in origineel [AvdV]). ‘Uniek zijn’ is geen intrinsiek kenmerk van een verschijnsel, maar het resultaat van een besluit op theoretische gronden, precies zoals verschijnselen vergelijkbaar zijn op

¹⁶ ‘Several blind men approached an elephant and each touched the animal in an effort to discover what the beast looked like. Each blind man, however, touched a different part of the large animal, and each concluded that the elephant had the appearance of the part he touched. The total result was that no man arrived at a very accurate description of the elephant. Yet, each man had gained enough evidence from his own experience to disbelieve his fellows and to maintain a lively debate about the nature of the beast’ (Puchala 1972, 267).

grond van theoretische noties. Op grond van deze overwegingen is het nuttiger ernaar te streven geen ‘sui-generis’-theorie op te stellen, maar een algemene theorie met een zo groot mogelijke empirische inhoud (cf. Lieshout 1995, 15-16), hoe zeldzaam of frequent het verschijnsel dat men wil verklaren ook is.

1.3.4 Recente debatten

In het begin van de jaren negentig werd duidelijk dat zowel algemene theorieën van internationale betrekkingen als regionale-integratietheorieën er niet in geslaagd waren om het Europese integratieproces te verklaren. De contradictie tussen het politieke succes en het theoretische falen inspireerde een nieuwe ‘generatie’ van politicologen. Zij heropenden het debat tussen op intergouvernementalistische theorieën als neo-realisme en neo-institutionalisme geënte benaderingen met de Europese Unie als ‘redder van de natiestaat’ (cf. Milward 1992, Moravcsik 1998) en op het neo-functionalisme geënte benaderingen waarin integratie een zichzelf versterkend ‘spillover’-proces is en de positie van staten ondermijnd wordt door sub- en supranationale actoren (cf. Marks 1993, Sandholtz 1993, Sandholtz en Stone Sweet 1998). Caporaso en Keeler stellen vast dat ‘to a striking extent, the new debates parallel the old’ (Caporaso en Keeler 1994, 43), al lijken de pleitbezorgers van een ‘sui-generis’-benadering van het Europese integratieproces het verloren te hebben van voorstanders van algemene benaderingen zoals regime-theorie en theorieën van onderhandelen (cf. Moravcsik 1998) en benaderingen uit de vergelijkende politicologie en bestuurskunde (cf. Peters 1992, Sbragia 1992, Majone 1994, Pierson 1996).

In een recensie van drie recente publicaties constateert Puchala hoofdschuddend dat het debat op een weinig constructieve manier gevoerd wordt en auteurs elkaars veronderstelde zwakke punten uitvergrooten met voorbijgaan aan elkaars sterke punten. Al pleit Puchala ervoor inzichten uit beide ‘kampen’ samen te voegen tot ‘some version of a unified theory’, hij beweert tegelijkertijd dat het zinvoller zou zijn om ‘the separate and different phenomena that we have been collapsing into the general notion of “European integration”’ te inventariseren en vervolgens te proberen ieder van deze verschijnselen op zich beter te verklaren in plaats van één theorie te ontwerpen (Puchala 1999, 318). Hoe Puchala daarbij een herhaling van het door hem in 1972 zo helder gesignaleerde olifantprobleem wil vermijden, maakt hij niet duidelijk.

Voor het onderzoek in dit boek heb ik op grond van de eerdergenoemde bezwaren niet gekozen voor een ‘sui-generis’-benadering, maar voor een benadering die inzichten ontleent aan *algemene* theorieën van internationale betrekkingen, in het bijzonder het *institutioneel-realisme*. Zoals de naam aangeeft, probeert het institutioneel-realisme een synthese te ontwerpen van inzichten uit het neo-institutionalisme en het neo-realisme (cf. Lieshout 1999a, 5). De benadering gaat uit van de neo-realistische assumpties dat staten de centrale actoren in het internationaal systeem zijn en dat het internationaal systeem anarchisch is (cf. Lieshout 1999a, 28). Het institutioneel-realisme corrigeert het neo-realisme door een cruciale rol toe te kennen aan instituties en vult het neo-institutionalisme aan door ook aandacht te besteden aan de *negatieve* effecten van instituties, de interne structuur van staten en de totstandkoming van voorkeuren. Op grond hiervan lijkt het institutioneel-realisme een kansrijke benadering te zijn voor de verklaring van het gedrag van staten in een internationaal systeem dat niet alleen anarchisch is, maar ook gekenmerkt wordt door economische

interdependentie en een dicht netwerk van geïnstitutionaliseerde interstatelijke samenwerking.¹⁷

1.4 DE OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.4.1 Theoretische verwachtingen ten aanzien van duur gezamenlijk beleid

Een theoretisch model dat gebaseerd is op het institutioneel-realisme zou de vraag moeten kunnen beantwoorden onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren. Er is sprake van *duur gezamenlijk beleid* als het eigenbelang van staten niet gediend lijkt met een internationale overeenkomst gezien de hoge kosten die aan uitvoering verbonden lijken te zijn. Gezamenlijk beleid is duur in de volgende drie gevallen, die zich afzonderlijk maar ook gecombineerd kunnen voordoen:

1. als voor een staat de verdeling van de verwachte politieke, economische en ideologische kosten en baten van het beleid in negatieve zin afwijkt van zijn oorspronkelijke voorkeur;
2. als voor een staat de verdeling van de verwachte politieke, economische en ideologische kosten en baten van het beleid nadelig is in vergelijking met die voor de andere staten;
3. als de implementatie van de overeenkomst op nationaal niveau tot hogere politieke, economische en ideologische kosten leidt dan verwacht.

Of het beleid waarmee een staat instemt duur is, hangt dus af van de voorkeur van een staat *voorafgaande* aan de internationale onderhandelingen, van de kosten dan wel opbrengsten van de uitkomst van de onderhandelingen voor deze staat in vergelijking met de door hem gepercipieerde kosten en opbrengsten voor andere staten en van de daadwerkelijke kosten waarvoor een staat zich gesteld ziet als hij het beleid gaat uitvoeren.

Het neo-realisme en het neo-institutionalisme besteden aandacht aan duur gezamenlijk beleid, al noemen ze het anders, maar op de vraag naar de voorwaarden waaronder staten een dure overeenkomst goedkeuren en uitvoeren geven ze geen bevredigend antwoord.

Naar *de eerste en tweede vorm van duur beleid* verwijst *neo-realist* Grieco met de termen 'absolute opbrengsten' respectievelijk 'relatieve opbrengsten' van samenwerking. Hij verwacht niet dat staten samenwerken indien de absolute of relatieve kosten groter zijn dan de baten, omdat dergelijke dure samenwerking de machtspositie van een staat ten opzichte van andere staten nadelig zou beïnvloeden. Mocht een staat toch instemmen met duur beleid, bijvoorbeeld als gevolg van misrekeningen, dan is het zeker niet te verwachten dat hij dit zal uitvoeren.

In tegenstelling tot neo-realisten kan *neo-institutionalist* Keohane zich voorstellen dat een staat onder bepaalde voorwaarden een dure overeenkomst goedkeurt en ook daadwerkelijk uitvoert. Een staat gaat de onderhandelingen in met een bepaalde voorkeur, maar onder druk van de geïnstitutionaliseerde samenwerking met andere lidstaten verschuift deze voorkeur. Als namelijk de omgeving van een staat verandert, veranderen ook de inschattingen die de staat maakt van de kosten en baten die verbonden zijn aan een overeenkomst. Als een staat deel uitmaakt van een succesvolle

¹⁷ In de hoofdstukken 2 en 3 wordt het model uitgewerkt.

organisatie, dat wil zeggen een organisatie die hem in het algemeen meer oplevert dan kost dankzij de informatie die zij verstrekt en de stabiliserende werking die zij heeft op de omgeving, dan weegt een staat de kosten en baten van een overeenkomst in het licht van zijn langetermijn-belang bij de organisatie als geheel. In een dergelijke context kan een staat een overeenkomst sluiten die duurder is dan oorspronkelijk voor hem aanvaardbaar was (cf. Keohane 1984, 104). Bij een toename van onzekerheid over de verhoudingen in het internationale systeem is het echter *niet* te verwachten dat een staat zal instemmen met een dure overeenkomst. Weliswaar zullen volgens Keohane staten ook in een veranderende omgeving de organisatie in stand houden, maar hij acht het onwaarschijnlijk dat staten nieuwe stappen nemen als ze onzeker zijn over de machtsverhoudingen binnen de organisatie of de relatieve machtspositie van de organisatie in het internationaal systeem (cf. Keohane 1993, 286). Hetzelfde geldt indien onzekerheid heerst ten aanzien van de capaciteiten van een andere staat in de organisatie (interne instabiliteit). Als een lidstaat kampt met interne politieke, sociale, economische of monetaire instabiliteit zullen andere staten met hem liever geen overeenkomst voor vergaande samenwerking aangaan aangezien ze onzeker zijn over de capaciteiten van de instabiele staat om de overeenkomst na te leven. Zowel bij interne als externe instabiliteit is immers de lange-termijnwaarde van een regime onzeker en kan deze niet opwegen tegen de zekere kosten van een dure overeenkomst. In paragraaf 1.3.2 is echter uiteengezet dat Keohane in moeilijkheden komt, omdat factoren als het lidmaatschap van een succesvolle organisatie en de mate van externe en interne stabiliteit de instemming van staten met duur beleid soms wel en soms niet lijken te kunnen verklaren.

De derde vorm van duur beleid betreft de uitvoering van een overeenkomst. Volgens *neo-realist* Grieco zullen staten zich aan verplichtingen onttrekken indien de uitvoering tot hogere kosten leidt dan ze verwachtten (cf. Grieco 1990, 233). Volgens *neo-institutionalist* Keohane, daarentegen, zullen lidstaten in een succesvolle organisatie 'dure' verplichtingen nakomen en een dure overeenkomst ook daadwerkelijk implementeren, ondanks de kosten op korte termijn (cf. Keohane 1984, 104). Een staat vreest immers zijn reputatie te schaden door niet-naleving, of hij schrikt ervoor terug een precedent te creëren waardoor andere staten overeenkomsten evenmin zullen naleven. Keohane stelt dat staten een organisatie pas zullen verlaten als 'the opportunity costs' van het lidmaatschap hoger zijn dan de kosten van een haalbaar alternatief. Hij onderzoekt echter niet of de ervaringen van een staat met duur gezamenlijk beleid zijn gedrag beïnvloeden, bijvoorbeeld bij onderhandelingen over nieuwe overeenkomsten, zolang de staat (nog) deel uitmaakt van de organisatie. Keohane vraagt zich wel af hoe het zit met 'the degree of state compliance with agreed-upon rules when such compliance is contested – that is, when opposition to compliance is manifest in domestic politics' (Keohane 1993, 295), maar hij kan daarover geen uitspraak doen omdat de interne structuur van staten buiten zijn model blijft.

In recent vergelijkend onderzoek naar de variantie in implementatie van EU-beleid besteden onderzoekers wel aandacht aan de interne structuur van staten (cf. Knill en Lenschow 1998). Zij stellen het concept 'adaptation pressure' centraal. 'Adaptation pressure' verwijst naar de 'degree of institutional incompatibility between national structures and practices and European Union requirements' (Haverland 2000, 84). De kosten van implementatie zijn hoger naarmate de 'adaptation pressure' groter

is. Andere factoren die de kosten van implementatie beïnvloeden, zoals het verzet van maatschappelijke groepen, vallen echter buiten het concept 'adaptation pressure'. Bovendien beperkt dergelijk onderzoek zich tot de implementatiefase van Europese besluitvorming, waardoor buiten beschouwing blijft of de kosten als gevolg van 'adaptation pressure' al dan niet *verwacht* waren en of staten tijdens de onderhandelingen over gezamenlijk beleid al dan niet rekening hielden met de kosten. Die vragen zijn in mijn onderzoek juist van groot belang.

Concluderend kunnen we stellen, dat de besproken benaderingen geen bevredigend antwoord geven op de vraag, onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren.

1.4.2 Het institutioneel-realisme als een theoretisch progressieve probleemverschuiving

Het neo-realisme, neo-institutionalisme en institutioneel-realisme maken deel uit van hetzelfde onderzoeksprogramma omdat hun, wat Lakatos noemt, 'harde kern' dezelfde is. In de eerste plaats veronderstellen ze alledrie dat het internationaal systeem een statensysteem is en beschouwen ze staten als de handelende eenheden in het internationaal systeem. In de tweede plaats gaan ze ervan uit dat de externe structuur anarchisch is en in de derde plaats beschouwen ze het machtsstreven als het handelingsmotief van de actoren (cf. Lieshout 1999a, 28). Alhoewel het neo-institutionalisme in de problemen komt als het erom gaat te verklaren onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren, hoeft dit niet te betekenen dat de theorie in zijn geheel moet worden afgeschreven zoals 'naïeve falsificationisten' zouden bepleiten (cf. Lakatos 1970, 116). In zijn uiteenzetting over de verwerping en bevestiging van wetenschappelijke theorieën wijst Lakatos er namelijk op dat, indien een theorie in moeilijkheden komt, de zogenaamde harde kern van het onderzoeksprogramma niet verworpen hoeft te worden. Een nieuwe theorie kan deze harde kern behouden. Indien de nieuwe theorie niet alleen de onweerlegde inhoud van de oude theorie verklaart, maar bovendien zaken kan verklaren waarbij de oude theorie in de problemen kwam, is er sprake van een theoretisch progressieve probleemverschuiving (cf. Lakatos 1970, 118).

Het neo-institutionalisme is, met behoud van de harde kern, beter in staat om de totstandkoming en ontwikkeling van samenwerking tussen staten te verklaren dan het neo-realisme. Het institutioneel-realisme meent op zijn beurt het gedrag van samenwerkende staten ook te kunnen verklaren op punten waar het neo-institutionalisme tekort schiet. Wat het neo-institutionalisme toevoegt aan het neo-realisme is het inzicht dat instituties ook in een anarchisch systeem een essentiële rol spelen. Het institutioneel-realisme breidt dit inzicht op twee manieren uit, 'and this is the reason why it offers a better understanding of the functioning of the states system' (Lieshout 1999a, 28). Het laat zien dat instituties niet alleen deel uitmaken van de *externe* structuur van staten, zoals neo-institutionalisten betogen, maar ook van de *interne* structuur van staten. Bovendien hebben instituties niet alleen positieve effecten, maar kunnen zij ook negatieve effecten hebben als gevolg van padafhankelijke ontwikkelingen.

In hoofdstuk 2 geef ik eerst een uiteenzetting van de harde kern van het institutioneel-realisme en zijn beide 'voorgangers' als systeembenaderingen waarin staten beschouwd worden als de centrale actoren (paragraaf 2.2). Gezien de problemen

waarop het neo-institutionalisme stuit, moet het institutioneel-realisme het effect van externe veranderingen beter specificeren, zowel wat betreft de invloed van het lidmaatschap van een regime als de invloed van stabiliteit, respectievelijk instabiliteit, op het gedrag van staten. Om beter greep te krijgen op continuïteit en verandering in het internationaal systeem splits ik de structuur van het internationaal systeem in een externe structuur en een externe omgeving (paragraaf 2.3). Vervolgens komt de uitbreiding aan de orde die de institutioneel-realistische benadering voorstelt wat betreft de interne structuur van staten (paragraaf 2.4). De mate van staatsinterventie in markt en maatschappij en de polariteit van de verhouding tussen staat en samenleving beïnvloeden de reacties van een staat op externe veranderingen. Het institutioneel-realisme vormt het kader waarbinnen ik in hoofdstuk 3 de besluitvorming in de EU analyseer en waaruit ik verwachtingen afleid ten aanzien van de goedkeuring en implementatie van duur gezamenlijk beleid.

Of de institutioneel-realistische benadering niet alleen een theoretische progressieve probleemverschuiving biedt maar ook een empirische (in de zin dat een deel van de 'excess content' gecorrobooreerd is), moet blijken uit de toetsing van het model aan de hand van de totstandkoming en implementatie van het EU-beleid voor gelijke rechten en kansen, in de hoofdstukken 5 tot en met 7. Deze opzet lijkt op het eerste gezicht strijdig met de aanbevelingen van Moravcsik, die stelt dat een onderzoeker hypothesen moet toetsen die afgeleid zijn uit *rivaliserende* theorieën in plaats van 'simply demonstrate that some supporting evidence exists for a particular theory', want dat is 'an exceptionally weak standard that almost any plausible conjecture can meet' (Moravcsik 1998, 77). Moravcsik heeft gelijk dat toetsen meer moet zijn dan 'eenvoudigweg enige bevestiging aandragen voor een bepaalde theorie'. Het is echter niet zo dat toetsing van rivaliserende hypothesen het gevaar uitsluit dat data geselecteerd worden op het bevestigen of verwerpen van een bepaalde theorie, en het is evenmin zo dat toetsing van hypothesen die afgeleid zijn uit één enkele theorie onvermijdelijk ertoe leidt dat alleen feiten aangedragen worden die de theorie lijken te bevestigen waardoor elke plausible veronderstelling de toets overleeft. Eigenlijk waarschuwt Moravcsik met zijn opmerking voor twee bekende valkuilen van kwalitatief onderzoek, namelijk het zodanig weergeven van de feiten dat de conclusies al in de weergegeven feiten besloten liggen, en feiten zodanig selecteren, weergeven en interpreteren dat ondersteunende evidentie voor beweringen groter lijkt dan falsifiërende (cf. 't Hart 1985, 479). Deze valkuilen zijn te vermijden door feiten niet weer te geven in normatieve termen, door criteria voor het interpreteren van gegevens te expliciteren en door ook feiten te noemen die kunnen leiden tot bijstelling of verwerping van de hypothesen, ook al is de verleiding groot dit niet te doen (cf. Lieshout 1995, 41). De validiteit van de toets hangt dus niet af van het aantal theorieën dat getoetst wordt, maar van de zorgvuldigheid waarmee de onderzoeker te werk gaat.

1.5 RECAPITULATIE EN OVERZICHT

De leer der internationale betrekkingen ziet zich voor een probleem gesteld waar het de verklaring van vergaande samenwerking van staten betreft. Vertegenwoordigers van de *neo-realistische stroming* verwachten dat staten als gevolg van de risico's die verbonden zijn aan samenwerking in een internationaal systeem zonder hoger centraal gezag, terughoudend zullen zijn om samen te werken, zelfs indien zij er belang bij hebben.

Deze verwachting van terughoudendheid strookt echter niet met de vaststelling dat in West-Europa vergaande supranationale samenwerking tot stand is gekomen op economisch, politiek en militair terrein. Vertegenwoordigers van de *neo-institutionalistische stroming* stellen dat staten in het licht van hun eigenbelang in een economisch interdependente wereld samenwerking institutionaliseren en onderhouden. Ze kunnen echter niet verklaren waarom staten instemmen met vergaande samenwerking als hun omgeving instabiel is. Ze kunnen evenmin de vraag beantwoorden onder welke voorwaarden staten gezamenlijke besluiten uitvoeren in gevallen waar het beleid op nationaal niveau hoge kosten veroorzaakt. *Regionale integratietheorieën*, tenslotte, ontberen een solide theoretische grondslag waardoor ze alleen *ad hoc*-verklaringen van delen van het proces van samenwerking tussen staten kunnen bieden. Het *institutioneel-realisme* beoogt aan de bezwaren tegen genoemde theorieën tegemoet te komen door inzichten uit *algemene* theorieën van internationale betrekkingen te gebruiken in een analyse die oog heeft voor zowel de externe als de interne structuur van staten en de wijze waarop staten hun voorkeuren definiëren in een context van geïnstitutionaliseerde samenwerking.

In *Dure vrouwen, dwarse staten* staat de vraag centraal, onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid overeenkomen en uitvoeren. Ik onderzoek of een theoretisch model dat gebaseerd is op het institutioneel-realisme, hiervoor een adequate verklaring kan bieden. In hoofdstuk 2 ontwikkel ik op basis van het institutioneel-realisme een theoretisch kader dat mij in staat stelt de effecten te analyseren van de externe en de interne structuur van staten op hun gedrag. In hoofdstuk 3 behandel ik de verschillende fasen van besluitvorming over gezamenlijk beleid en zet ik uiteen hoe nationale voorkeuren tot stand komen, hoe de onderhandelingen tussen staten in een supranationaal kader verlopen en welke afwegingen staten maken ten aanzien van de implementatie van gezamenlijk beleid. Uitgaande van het theoretisch model formuleer ik vervolgens een aantal onderzoekshypothesen betreffende de voorwaarden waaronder staten duur supranationaal beleid goedkeuren en implementeren. In hoofdstuk 4 leg ik uit waarom het EU-beleid voor gelijke rechten en kansen van vrouwen en mannen een zeer geschikte case is om de toepasbaarheid van het theoretische model te toetsen. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 vergelijk ik de besluitvorming en implementatie van duur beleid op het gebied van gelijke rechten en kansen in de EU. Het EU-beleid op dit terrein laat door de jaren heen opmerkelijke politieke veranderingen zien. Op grond daarvan heb ik de analyse ervan opgesplitst in drie perioden en behandel ik per hoofdstuk een periode. Ten slotte evalueer ik in hoofdstuk 8 de validiteit van het theoretisch model aan de hand van de analyses in de empirische hoofdstukken.

2 HET INTERNATIONALE SYSTEEM ONTLEED

Wie verklaren wil onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren zal niet alleen naar de structuur van het internationaal systeem (de externe structuur van de staten) moeten kijken, zoals neo-realisten en neo-institutionalisten doen, maar ook naar de interne structuur van staten en de wisselwerking tussen interne en externe structuur, zoals institutioneel-realisten voorstellen. In *paragraaf 1* zet ik uiteen dat ik een systeembenadering combineer met inzichten uit theorieën van buitenlands beleid en van individueel handelen. Ik onderscheid in eerste instantie twee niveaus: het niveau van de actor en het systeemniveau. In *paragraaf 2* leg ik uit waarom ik de staat als centrale actor beschouw en waarom ik hem als een rationele en unitaire actor te kunnen behandelen. In *paragraaf 3* behandel ik het systeemniveau en betoog ik dat het nuttig is om dit niveau op te splitsen in structuur en omgeving. In *paragraaf 4* onderzoek ik welke kenmerken van de interne structuur van een staat invloed hebben op zijn gedrag in het internationale systeem. In *paragraaf 5* bespreek ik welke effecten veranderingen in de externe structuur en omgeving hebben op het gedrag van staten en, omgekeerd, welke effecten veranderingen in de interne structuur van staten hebben op de externe structuur en de externe omgeving. In *paragraaf 6* geef ik een samenvatting van het theoretisch kader.

2.1 HET DOEL: ÉÉN THEORIE DIE DRIE BEELDEN COMBINEERT

In het kader van zijn onderzoek naar de oorzaken van oorlogsvoering maakte Waltz meer dan 40 jaar geleden een heldere indeling van theorieën van internationale betrekkingen. Hij bracht ze onder bij verschillende 'beelden', 'defined according to where one locates the nexus of important causes' (Waltz 1959, 12).

Eerste-beeldverklaringen gaan uit van de menselijke aard als verklarende variabele voor het oorlogszuchtige gedrag van staten. Morgenthau's klassieke realisme, bijvoorbeeld, situeerde de bron van de machtsstrijd tussen staten in 'the drives to live, to propagate, and to dominate' die eigen zijn aan alle mensen (Morgenthau 1993ed., 37). *Tweede-beeldverklaringen* kijken naar interne kenmerken van staten. Tot deze categorie kan onderzoek gerekend worden naar de 'democratic peace thesis', die stelt dat democratische staten onderling geen oorlog voeren (cf. Russett 1993, Owen 1994), naar de invloed van binnenlandse 'intermediërende structuren' op het buitenlands economisch beleid van staten (cf. Katzenstein 1978), respectievelijk op de opkomst en ondergang van staten (cf. Kennedy 1988). *Derde-beeldverklaringen* beschouwen de structuur van het internationaal systeem, met name de wijze waarop staten ten opzichte van elkaar zijn gepositioneerd, als belangrijkste verklaringsbron voor samenwerking en conflict tussen staten. Zoals ik in hoofdstuk 1 uiteenzette, verklaart Waltz in zijn *Theory of International Politics* uit 1979 het gedrag van staten aan de hand van de structuur van het systeem. Hij betoogt dat een systeemtheorie verklaart waarom staten zich in het internationaal systeem ondanks hun onderlinge verschillen op vergelijkbare wijze gedragen en de uitkomsten van hun handelen binnen een bepaald bereik vallen. Als de structuur van het systeem verandert, verwacht hij dat ook het gedrag van staten en de uitkomst van hun handelen veranderen (cf. Waltz 1979, 72). Ook neo-institutionalist Keohane hanteert een derde-beeldverklaring (cf. Keohane 1984, 131).

In de hiervoor genoemde benaderingen in internationale betrekkingen domineert telkens één 'beeld'. Waltz schreef echter al in 1959 dat de drie beelden gecombineerd moeten worden, want 'the third image describes the framework of world politics, but without the first and second images there can be no knowledge of the forces that determine policy; the first and second images describe the forces in world politics, but without the third image it is impossible to assess their importance or predict their results' (Waltz 1959, 238). Waltz lijkt het dus met Keohane eens te zijn dat een theorie van internationale politiek ook een theorie van nationale politiek vereist, maar in zijn uiteenzetting van het neo-realisme uit 1979 blijft deze achterwege. In antwoord op kritiek op die beperking pleitte hij er bovendien voor voorlopig aparte theorieën voor nationale en internationale politiek te blijven gebruiken 'until someone figures out a way to unite them' (Waltz 1986, 340). Waltz zag namelijk de onmiddellijke noodzaak van een overkoepelende theorie niet in, want ook zonder die verbinding was hij naar eigen zeggen in staat succesvolle voorspellingen te doen (cf. Waltz 1986, 331). Hij wees bovendien erop dat economen 'get along quite well with separate theories of markets and firms' (Waltz 1986, 340). Dat mag voor economen zo zijn, maar zoals ik in hoofdstuk 1 al stelde, doet de noodzaak van een verbinding zich wél voor in theorievorming over internationale betrekkingen, omdat het gedrag van staten in het internationale systeem niet begrepen kan worden zonder analyse van de interne structuur. Een verklaring die voor elk niveau een aparte theorie gebruikt zal onbevredigend zijn aangezien ze het interactieproces tussen de niveaus mist (cf. Gourevitch 1978, 911; Moravcsik 1993b, 9).

In tegenstelling tot Waltz signaleert neo-institutionalist Keohane niet alleen de dringende noodzaak van één enkele benadering die de twee niveaus omspan, hij waarschuwt bovendien dat daarvoor betere theorieën betreffende nationale politiek en besluitvorming nodig zijn, 'so that the gap between the external and internal environments can be bridged in a systematic way, rather than by simply adding catalogues of exogenously determined foreign policy facts to theoretically more rigorous structural models' (Keohane 1986, 191). Institutioneel-realist Lieshout deelt de mening van Keohane in beide opzichten, zowel wat betreft de noodzaak om één enkel theoretisch kader te ontwerpen als wat betreft het streven naar een systematische, theoretisch onderbouwde verbinding van internationale politiek en nationaal beleid. In Waltziaanse termen betekent dit dat het institutioneel-realisme streeft naar een theorie die de drie beelden combineert teneinde een goed begrip te hebben van het gedrag van staten in het internationale systeem. Daartoe combineert het institutioneel-realisme in één kader een systeembenadering met inzichten uit theorieën van buitenlands beleid en van individueel handelen (cf. Lieshout 1995, 175). Het theoretisch model is gebaseerd op de assumptie dat de actoren en factoren die een rol spelen in de verklaring van internationale politiek beschouwd kunnen worden als delen van een systeem. Ze zijn onderling verbonden, 'that is to say, the conduct or state of any one of the elements is influenced by the conduct or state of the other elements' (Lieshout 1995, 27). Het systeem bestaat uit de interacterende eenheden, actoren genoemd, en de structuur. Lieshout kent aan de actoren een handelingsmotief toe, namelijk dat zij trachten in het systeem te overleven. In hoofdstuk 3 krijgt dit motief een nadere uitwerking (zie paragraaf 3.2).

2.2 DE STAAT ALS ACTOR

In deze paragraaf betoog ik waarom het ondanks mogelijke tegenwerpingen en beperkingen nuttig is de staat als de centrale handelende eenheid te beschouwen en ervan uit te gaan dat hij een rationele en een unitaire actor is.

2.2.1 De staat als centrale actor

De keuze van de centrale handelende eenheid in het internationaal systeem wordt gemaakt op grond van de vraag die men wil beantwoorden. In dit onderzoek streef ik ernaar een beter inzicht te krijgen in de voorwaarden waaronder staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren. Dan ligt het voor de hand de staat als centrale actor te beschouwen. Alhoewel deze beslissing helder mag zijn, ze verdient toch een korte toelichting aangezien de keuze voor een staatscentrische benadering telkens opnieuw voorwerp van discussie is op het terrein van IB.

De discussie wordt gevoed door empirische en normatieve veronderstellingen over het verval van de staat, die als primaire actor in de wereldpolitiek zou hebben afgedaan of disfunctioneel zou zijn geworden. Zo stellen *functionalistische theorieën* dat het systeem van een territoriale organisatie van macht vervangen moet worden door technische internationale organisaties die gestructureerd zijn op basis van functionele principes: 'It is no longer a question of defining relations between states but of merging them' (Mitrany 1966ed., 42). In *pluralistische en globalistische benaderingen* wordt uitgegaan van het idee dat de natie-staat als gevolg van de globalisering van de economie en de proliferatie van transnationale gouvernementele en niet-gouvernementele actoren aan belang heeft ingeboet (cf. Keohane en Nye 1972, Wallerstein 1974). Een spinnenwebmodel zou derhalve de transnationale politieke, economische, sociale en technologische relaties beter beschrijven dan het staatscentrische model (cf. Burton 1972). Staten zouden in toenemende mate machteloos staan tegenover fluctuaties in het wereldwijde kapitaalverkeer. Ze zouden een 'nostalgic fiction' zijn geworden, die hun rol als 'meaningful units of participation in the global economy of today's borderless world' allang zijn kwijtgeraakt (Ohmae 1995, 11-12).

Ook in West-Europa zijn telkens opnieuw twijfels gerezen aan de 'robuustheid' van de staat. Volgens *neo-functional* Haas zouden politieke actoren 'shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states' (Haas 1958, 1968^{ed.} 16). Onderzoekers van het integratieproces in de EU menen dat er in de jaren negentig een situatie is ontstaan die gekenmerkt wordt door '*multi-level governance*', overlappende vormen van besluitvorming en gezag waarbij de staat in belangrijke mate controle heeft moeten afstaan aan supranationale instellingen en subnationale actoren (cf. Marks *et al.* 1996, 341).

Kortom, de keuze voor de staat als centrale actor in een onderzoek naar het Europese integratieproces is volgens deze benaderingen een ongelukkige keuze, omdat ze empirisch achterhaald en theoretisch misplaatst zou zijn. Een dergelijke conclusie is echter gebaseerd op een verkeerde interpretatie van de *empirische ontwikkelingen* en een onjuiste visie op wat vanuit *theoretisch perspectief* van belang is. Integratieprocessen leiden namelijk niet noodzakelijk tot verzwakking van de staat. Ze kunnen de staat ook versterken en in staat stellen met succes te overleven in een veranderende context.

Milward betoogt in zijn historische analyse van de EEG dat 'integration was not the supersession of the nation-state by another form of governance as the nation-state became incapable' maar 'an integral part of the reassertion of the nation-state as an organizational unity' en 'the creation of the European nation-states themselves for their own purposes, an act of national will' (Milward 1992, 3 en 18). Vanuit theoretisch perspectief maken verschuivingen in staatsmacht de keuze voor de staat als centrale actor niet misplaatst maar gerechtvaardigd. De vaststelling van Marks *et al.* dat verschuivingen in staatsgezag optreden vormt een uitnodiging voor nader onderzoek naar de voorwaarden waaronder staten akkoord gaan met verschuivingen in gezagsuitoefening (cf. Kersbergen *et al.* 1999, 11-16). De vragen die in dit onderzoek centraal staan sluiten hierbij aan.

In dit onderzoek worden staten beschouwd als de voornaamste eenheden in het internationaal systeem. Ze nemen om twee redenen een fundamenteel andere plaats in dan andere actoren: ze beschikken over een monopolie op het legitieme gebruik van geweld en over soevereiniteit (cf. Waltz 1979, 95). Het *geweldsmonopolie* is relevant omdat het internationaal systeem een systeem van eigenrichting is dat hoger gezag ontbeert. Staten, en dan met name de grote mogendheden, treden op als hoeders van de bestaande orde. 'Because legitimate authority is not centralized in the system, states – as the existing repositories of the ultimate arbiter of force – *ipso facto* are its major units' (Ruggie 1986, 134).

Staten zijn bovendien de enige eenheden in het systeem die *soevereiniteit* bezitten. Al is soevereiniteit geen hard empirisch gegeven, ze heeft in de interactie tussen staten wel een feitelijk aspect, zoals Bull ooit opmerkte: 'On the one hand, states assert the right to supremacy over authorities within their territory and population and independence of authorities outside it; but, on the other hand, they also actually exercise, in varying degrees, such supremacy and independence in practice' (Bull 1995ed., 8). Ook in een supranationale organisatie bezit de staat als enige actor soevereiniteit. Het argument dat in de EU de soevereiniteit van individuele lidstaten 'verdund' is (cf. Marks *et al.* 1996, 342), is onjuist. Er is in de EU immers geen sprake van 'verdunding van soevereiniteit', maar van delegatie van bevoegdheden. Het recht om staatsactiviteiten te delegeren aan andere actoren is juist typerend voor soevereiniteit, en alleen de staat kan die delegatie ook weer ongedaan maken (cf. Van Kersbergen 1999, 78).¹⁸

Soevereiniteit betekent echter niet dat een staat vrij is te doen wat hij wenst, almachtig is en in staat te verkrijgen wat hij wil, maar 'that it decides for itself how it will cope with its internal and external problems, including whether or not to seek assistance from others and in doing so to limit its freedom by making commitments to them' (Waltz 1979, 96). Soevereiniteit lijkt door Marks *et al.* verward te worden met *beleidsautonomie*, in de zin van de controle die een staat heeft over een bepaald beleidsterrein of over de uitkomst van besluitvorming. Het lidmaatschap van de EU heeft niet de soevereiniteit, maar de beleidsautonomie van de lidstaten beïnvloed (cf. Pierson en Leibfried 1995, 10-14; zie ook het onderscheid in hoofdstuk 1 tussen intergouvernementele en supranationale organisaties). De interessante vraag is niet of een staat nog steeds soeverein is, maar onder welke voorwaarden een soevereine staat

¹⁸ Het gaat hier om het vrijwillig delegeren van bevoegdheden, in tegenstelling tot het onvrijwillig opgeven van soevereiniteit, bijvoorbeeld als gevolg van een verloren oorlog.

besluit bevoegdheden te delegeren aan een internationale organisatie en welke gevolgen dit heeft voor zijn beleidsautonomie (cf. Moravcsik 1998, 67).

2.2.2 De staat als rationele actor

De assumptie dat een staat een rationele actor is, houdt in dat verondersteld wordt dat hij besluiten neemt alsof hij de verzameling gedragsmogelijkheden die hem subjectief bezien ter beschikking staan heeft geordend op basis van het zogenaamde verwachte marginale nut van de uitkomst van elke mogelijkheid. Hij wordt verondersteld de voorkeur te geven aan de gedragsmogelijkheid waaraan hij het hoogste verwachte marginale nut heeft toegekend. Bovendien wordt verondersteld dat zijn voorkeursordening een zekere consistentie door de tijd vertoont (cf. Lieshout 1995, 30; Moravcsik 1998, 23).

De staat heeft informatie nodig om te bepalen hoe aantrekkelijk de verschillende opties zijn. De kans dat zijn inschattingen juist zijn, neemt toe naarmate hij meer en betere informatie tot zijn beschikking heeft en zelf beter in staat is om informatie te verwerken. Hoe goed de staat informatie kan verwerken hangt af van zijn interne structuur en zijn capaciteiten (zie verder paragraaf 2.4). Informatie omvat zowel de opgebouwde kennis en ervaringen van een staat als de theorieën die hij heeft over hoe die kennis en ervaringen te gebruiken. Theorieën reduceren de complexiteit van zijn omgeving en verminderen zijn onzekerheid. Op vergelijkbare wijze fungeren normen en waarden als 'road maps' voor de weg van doel naar middel (cf. Goldstein en Keohane 1993, 3). Naarmate zijn omgeving stabiel is, kan de staat zijn ervaringen en routines beter gebruiken. Als zijn omgeving instabiel is, wordt het voor hem moeilijker te achterhalen of de informatie waarover hij beschikt bruikbaar is en zal hij sterker afhankelijk zijn van *trial and error* om uit te vinden of zijn inschattingen juist zijn. Het is te verwachten dat een staat in een snel veranderende omgeving behoedzaam zal zijn, omdat daarin de kansen toenemen dat hij zich vergist.

Hoe stabiel de omgeving ook is en hoeveel informatie de staat ook verzamelt, hij bezit nooit volledige informatie en hij kan nooit alle mogelijke gedragsopties kennen en afwegen. Sterker nog, als de staat volledige informatie zou nastreven, dan zou hij niet kunnen kiezen, dat wil zeggen, niet in staat zijn tot gedrag, 'tied up as it would be for the rest of its life discovering all the outcomes attaching to all the subjectively available behavioural options' (Lieshout 1995, 32). Daarom impliceert rationaliteit niet objectieve, allesomvattende rationaliteit maar subjectieve, beperkte rationaliteit (cf. Dougherty en Pfaltzgraff 1990³, 478). Dit betekent dat de staat de meestbelovende optie kiest in het licht van de informatie waarover hij beschikt. Gegeven de altijd onvolledige informatie zijn leerprocessen, routines en ervaringen, vuistregels, opvattingen en ideeën dus belangrijke bronnen van informatie.

Van constructivistische zijde is geopperd dat een actor zich niet laat leiden door nutsmaximalisatie en dat hij geen nauwkeurige inschattingen maakt op grond waarvan hij beslist, maar dat hij doet wat 'passend' (*appropriate*) is volgens zijn normen en waarden (cf. Finnemore 1996, 29). Deze constructivistische kritiek op het idee van de nutsmaximaliserende rationele actor lijkt gebaseerd te zijn op een te enge visie op rationaliteit. In mijn opvatting van rationaliteit is het voor een actor rationeel om normen en waarden mee te nemen in zijn afwegingen, omdat wat 'nuttig' is mede wordt bepaald door de geldende, complexiteit reducerende normen en waarden.

De assumptie van rationaliteit wordt ook wel als onbruikbaar beschouwd als het erom gaat het gedrag van actoren in complexe situaties te verklaren. Op grond van de interviews die hij hield met ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroepen stelt Richardson bijvoorbeeld dat besluitvormingsprocessen in de EU zo complex en onvoorspelbaar zijn, dat actoren zich niet meer als rationele actor kunnen gedragen. Ze verkeren in een situatie die gekenmerkt wordt door hoge onzekerheid en een gebrek aan cruciale informatie over het gedrag van andere actoren (cf. Richardson 1996, 12). Hij trekt daaruit de conclusie dat het besluitvormingsproces in de EU 'may be closer to a garbage can model than to any "rational" policy process', en dat 'similarly' ook onze theorievorming voorlopig 'need to be somewhat garbage can-like' (Richardson 1996, 20). In dit argument verwacht hij echter twee perspectieven, namelijk dat van de actor zelf en dat van de onderzoeker. Het is heel wel mogelijk dat actoren *in hun eigen ogen* geen rationeel gedrag vertonen en dat ze het rationele-actormodel onbruikbaar vinden als richtlijn voor hun handelen. Dat wil echter niet zeggen dat de rationaliteitsassumptie vanuit het perspectief van de onderzoeker onbruikbaar is. Opdat de onderzoeker uitspraken kan doen over de effecten van structuur op het gedrag van een actor, is het niet alleen nuttig, maar zelfs nodig dat zij de actor als rationele actor beschouwt (cf. Keohane 1986, 193).

2.2.3 De staat als unitaire actor

In neo-realistische theorieën wordt de staat beschouwd als unitaire actor, dat wil zeggen, als een actor die één nationaal belang behartigt en met één stem spreekt. Neo-realist Waltz erkent dat staten in werkelijkheid meerdere doelen gelijktijdig nastreven. Bovendien zijn die doelen vaak weinig precies geformuleerd en inconsistent, en variëren ze met het politieke tij, de politieke leiders en de uitkomsten van bureaucratische strijd. Zijn definitie van de staat als unitaire actor is dan ook niet gebaseerd op het idee dat de staat werkelijk unitair is: 'I assumed it to be such only for the purpose of constructing a theory' (Waltz 1986, 339). Aangezien hij zich beperkt tot een derde-beeldverklaring en vooral geïnteresseerd is in het effect van veranderingen in de externe structuur op alle eenheden in het systeem, ongeacht hun onderlinge verschillen, lijkt dat een juiste beslissing. Het institutioneel-realisme gebruikt echter alledrie de beelden en probeert de wisselwerking tussen interne en externe structuur te conceptualiseren. Het is de vraag of ook dan de keuze voor de staat als een unitaire actor te verdedigen is, vooral sinds Allison in zijn *Essence of Decision* liet zien hoezeer buitenlands beleid de uitkomst is van competitie tussen verschillende binnenlandse coalities (cf. Allison 1971, 174-80). Voorzover de staat met één stem spreekt, lijkt die stem af te hangen van degene (het individu of de groep) die op dat moment de meeste macht heeft, en in die stem kunnen persoonlijke en bureaucratische deelbelangen de zorg om het algemene, zogenaamde nationale belang zelfs domineren.

Deze vaststellingen betekenen echter niet dat de staat in theorievorming van internationale betrekkingen als niet-unitaire actor beschouwd moet worden, maar dat de binnenlandse institutionele context waarin voorkeursvorming plaatsvindt moet worden meegenomen om het gedrag van de staat in het internationaal systeem te verklaren. Om die reden integreer ik de interne structuur van de staat en binnenlandse processen van voorkeursvorming in het theoretisch model. De wisselwerking tussen interne structuur en besluitvormingsproces resulteert uiteindelijk in een voorkeur die

‘de’ staat via daartoe bevoegde vertegenwoordigers in intergouvernementele onderhandelingen inbrengt (zie paragraaf 3.2). Aan de internationale onderhandelingstafel behandelen andere staten de staat alsof hij één actor is, die besluiten neemt en deze met één stem verwoordt, en die voor deze besluiten aansprakelijk is. Een staat kan zich niet vrijpleiten van de beschuldiging van nalatigheid met de opmerking dat er sinds het sluiten van de overeenkomst een regeringswissel heeft plaatsgevonden. Indien een staat bij de implementatie van besluiten in gebreke blijft, kunnen andere staten hem hiervoor aansprakelijk stellen en uitleg eisen voor de niet-naleving van de gemaakte afspraken, ongeacht wie nu precies de staat op welk moment vertegenwoordigde.

In dit onderzoek beschouw ik de staat in zijn interacties met andere staten in het internationaal systeem dus als een unitaire actor. Dit betekent echter niet dat ik hem reduceer tot een ‘biljartbal’, in de zin dat alle interne kenmerken van de staat buiten beschouwing blijven (cf. Waltz 1979, 80). In paragraaf 2.4 wordt de staat ‘opengebroken’. In de nu volgende paragraaf komt eerst het systeemniveau aan bod.

2.3 DE STRUCTUUR VAN HET INTERNATIONAAL SYSTEEM

De structuur van het internationaal systeem vormt de *externe structuur* van de staat. Ze heeft betrekking op de randvoorwaarden waar elke staat rekening mee moet houden indien hij zich wil handhaven in het systeem. De externe structuur ‘constrains and enables behaviour’. Het is *niet* zo dat ze het gedrag van een staat bepaalt. Staten moeten zich aanpassen indien ze zich willen handhaven; in welke mate, hoe en in welk tempo ze dit doen hangt, gegeven een bepaalde externe structuur, af van hun interne structuur, de afwegingen die ze maken en de besluiten die ze nemen.

2.3.1 De externe structuur

In navolging van Waltz onderscheidt het institutioneel-realisme *drie structuurkenmerken* die verondersteld worden het gedrag van de eenheden systematisch te beïnvloeden, te weten ‘the principle by which it is ordered’ (anarchie of hiërarchie), ‘the distribution of capabilities across the units’ of de mate van polariteit van het systeem en de ‘specification of the functions of formally differentiated units’ (Waltz 1979, 82). Het derde kenmerk, de functionele differentiatie van eenheden, is volgens Waltz in het internationaal systeem overigens van ondergeschikt belang omdat staten in een anarchie ‘like units’ zijn. Die kwalificatie is echter door verschillende auteurs in twijfel getrokken, zoals hierna uiteengezet wordt.

De ordeningsprincipes: anarchie en hiërarchie

Wat betreft het ordeningsprincipe wijkt institutioneel-realist Lieshout af van het neo-realisme en het neo-institutionalisme, aangezien hij anarchie en hiërarchie niet als twee aan elkaar tegengestelde ordeningsprincipes beschouwt (cf. Waltz 1979, 114), maar als ‘manifestations of the same ordering principle: the manner in which power is distributed between the individuals in the system’ (Lieshout 1995, 111).¹⁹ Lieshout rangschikt systemen op een continuüm op basis van de verdeling van capaciteiten over

¹⁹ Het verschil tussen institutioneel-realisme en neo-realisme is al af te leiden uit de titel *Between anarchy and hierarchy* (Lieshout 1995), want volgens Waltz kan er tussen anarchie en hiërarchie niets zijn.

staten, met andere woorden, de mate van polariteit. Ik betwijfel of dit een verbetering is ten opzichte van het Waltziaanse model.

Lieshout definieert een anarchisch systeem als een systeem met een verhoudingsgewijs lage polariteit dat niet beschikt over een instantie die naleving van afspraken kan afdwingen. Een hiërarchisch systeem is een systeem met een verhoudingsgewijs hoge polariteit dat wél over een instantie beschikt die naleving van afspraken kan afdwingen (cf. Lieshout 1995, 104). Een systeem is niet 'meer' of 'minder' anarchisch of hiërarchisch, maar heeft een hogere of lagere polariteit. Alle systemen liggen op een continuüm. Het ene uiteinde van het continuüm wordt gevormd door een 'perfect hiërarchisch systeem', een unipolair systeem waarin alle macht in handen van één supermogendheid is. Het andere uiteinde wordt gevormd door een 'perfect anarchisch systeem', een systeem waarin alle staten even machtig zijn. Naarmate in een systeem de machtsverschillen tussen de grote mogendheden enerzijds en de overige staten anderzijds groter zijn en het aantal grote mogendheden kleiner is, wordt een systeem verder in de richting van het 'hiërarchische uiteinde' geplaatst, en vice versa (cf. Lieshout 1999b, 174).

Volgens Lieshout varieert het gedrag van staten in het internationaal systeem dus op grond van de ordening *die volgt uit* de verdeling van capaciteiten. Ik beschouw ordening en verdeling van capaciteiten daarentegen als gescheiden kenmerken, en ga zoals Waltz uit van twee ordeningsprincipes, namelijk anarchie en hiërarchie. Een systeem met een hoge polariteit is immers niet noodzakelijk hiërarchisch. Het kan ook unipolair anarchisch zijn.²⁰ Pas als een hegemon het hoogste gezag naar zich toe zou trekken en niet langer de soevereiniteitsclaims van andere staten zou aanvaarden, zou een unipolair anarchisch internationaal systeem de *quantum leap* van anarchie naar hiërarchie maken. Op grond van de theorie is te verwachten dat staten zich anders gedragen in een unipolair hiërarchisch systeem dan in een unipolair anarchisch systeem, omdat het eerste systeem wél een hoger gezag kent en een instantie heeft voor de handhaving van overeenkomsten en het tweede systeem niet. Het gedrag van staten varieert dus op grond van de anarchische of hiërarchische ordening van het systeem *en* de verdeling van capaciteiten in het systeem. Derhalve lijkt het me nuttig de twee kenmerken gescheiden te houden en uit te gaan van twee ordeningsprincipes, anarchie en hiërarchie.

Polariteit

Het tweede structuurkenmerk is de polariteit van het internationaal systeem. Deze betreft de verdeling van capaciteiten over staten ofwel de onderlinge machtsverhoudingen. Naargelang de capaciteiten in een systeem ongelijker zijn verdeeld, neemt de polariteit van het systeem toe (cf. Lieshout 1995, 104).

In een systeem met hoge polariteit zijn de onderlinge verhoudingen duidelijker dan in een systeem met lage polariteit (cf. Lieshout 1995, 179). Een staat kan derhalve de gevolgen van zijn gedrag en het gedrag van andere staten beter inschatten. Een dergelijk systeem is ook stabielere dan een systeem waarin de capaciteiten vrijwel gelijk verdeeld zijn, omdat veranderingen de machtsverhoudingen slechts marginaal beïnvloeden. In een dergelijk stabiel systeem zullen staten lange-termijnvoordelen hoger inschatten dan in een instabiel systeem. Een stabiel systeem zal bovendien als

²⁰ In tegenstelling tot wat Lebow schrijft, die ervan uit lijkt te gaan dat een unipolair systeem vanzelfsprekend hiërarchisch is (cf. Lebow 1994, 268).

gevolg van leereffecten steeds stabiel worden. De 'shadow of the future', zoals Axelrod het zo mooi noemt, wordt zo meer en meer zichtbaar in het heden (cf. Axelrod 1984, 12). Hoe groter het belang dat staten hechten aan toekomstige voordelen, hoe waarschijnlijker het is dat ze bereid zijn te investeren in samenwerkingsprojecten met andere staten.

Ongelijke machtsverhoudingen kunnen de totstandkoming van samenwerking niet alleen vergemakkelijken als gevolg van de stabiliserende werking die ervan uitgaat, maar ook in meer directe zin omdat machtige staten de middelen hebben om in zekere mate leiding te geven. Zij kunnen 'provide benefits to the others to induce their cooperation' (*power asymmetries hypothesis*, cf. Milner 1992, 480; zie ook de managementtaken van een grote mogendheid bij Waltz 1979, 194; zie ook de rol van de hegemon bij Keohane 1984, 31).²¹ Of een grote mogendheid niet alleen in staat maar ook *bereid* is een leidinggevende rol te spelen in het systeem is afhankelijk van factoren op binnenlands niveau.

Functionele differentiatie

Het derde systeemkenmerk betreft de specificatie van functies van de eenheden, met andere woorden, de arbeidsverdeling in het systeem. Waltz meent dat 'so long as anarchy endures, states remain like units' die ieder het hoogste gezag uitoefenen 'in all matters of government over their specified people and territory' (Waltz 1979, 93). Hij trekt daaruit de gevolgtrekking dat de specificatie van functies tussen staten geen rol speelt in het internationaal systeem.

Lieshout merkt terecht op dat Waltz alleen functionele differentiatie *binnen* staten vergelijkt, en de mogelijkheid van een functionele differentiatie *tussen* staten kennelijk nooit heeft overwogen (cf. Lieshout 1999b, 171). Hij wijt dit aan Waltz' visie op geweld in het internationaal systeem, dat in neo-realistisch perspectief niet de 'ultima ratio' is, maar de 'first and constant one' (Waltz 1979, 113; zie ook Grieco 1990, 49-50). Anarchie lijkt te betekenen dat er een Hobbesiaanse natuurlijke toestand heerst waarin alles en iedereen elkaar permanent naar het leven staat en staten constant voor hun voortbestaan moeten vrezen, alsof staten even kwetsbaar zijn als individuen en alsof anarchie onder alle omstandigheden een even sterk effect heeft (cf. Milner 1992, 483). Powell heeft erop gewezen dat de kosten van het gebruik van geweld in het internationaal systeem niet constant zijn, waardoor ook de mate waarin staten vrezen voor hun voortbestaan varieert (cf. Powell 1993, 211). Anarchie betekent niet noodzakelijk een permanente Hobbesiaanse strijd, maar kan de vorm aannemen van Bull's internationale samenleving,²² waarin het gebruik van geweld aan beperkingen onderhevig is en arbeidsverdeling mogelijk is, zelfs wat de inzet van geweld betreft, zoals te zien is binnen het verdragsgebied van de NAVO (cf. Lieshout 1999b, 171).

Anarchie resulteert dus niet noodzakelijk in functioneel ongedifferentieerde eenheden. Staten proberen zich in een anarchisch systeem namelijk niet alleen te handhaven door autarkie na te streven, door imitatie van succesvol gedrag (socialisatie)

²¹ Overigens is het niet zo dat de sterkste staat ook het meest profiteert van een overeenkomst. Integendeel, de machtigste leden van een groep met een gezamenlijk belang dragen gewoonlijk een disproportioneel groot deel van de kosten. Er bestaat zowel in het internationaal systeem als in internationale organisaties een 'tendency for the "exploitation" of the great by the small' (Olson 1965, 35).

²² Een 'international society exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions' (Bull 1995ed., 13).

of door directe concurrentie (cf. Waltz 1979, 106), maar ook door specialisatie en het opzoeken van 'marktniches' (cf. Buzan *et al.* 1993, 40). Hiervoor is het wel noodzakelijk dat staten voldoende intensief met elkaar interacteren, met andere woorden, dat er sprake is van een zekere interactiedichtheid in het systeem. Indien namelijk onderlinge interactie zeer beperkt zou zijn, zou de pressie om zich te conformeren dan wel te specialiseren ontbreken. De interactiedichtheid van het systeem beïnvloedt dus de omvang van de internationale arbeidsverdeling (functiedifferentiatie).

Waltz ziet interacties echter niet als kenmerk van de externe structuur van staten, maar situeert ze op het niveau van de eenheden (cf. Waltz 1979, 80). Buzan *et al.* zijn het niet met hem eens en zien interacties als 'systemic but not structural' (Buzan *et al.* 1993, 66). Ik volg hun idee en splits het systeemniveau op in een structurele en een niet-structurele dimensie, zoals ik hierna uiteenzet. De interactiedichtheid breng ik onder bij het niet-structurele deel, dat ik de externe omgeving noem ter onderscheiding van de externe structuur.

2.3.2 De externe omgeving

De opvattingen van theoretici over internationale betrekkingen verschillen over wat tot de externe structuur gerekend kan worden, respectievelijk over de vraag of het nuttig is om een extra niveau in te voeren tussen systeem en actor, zoals het niveau van de externe omgeving. Waltz houdt vast aan twee analyseniveaus en drie structuurkenmerken, waarvan er slechts twee relevant zijn in een anarchisch systeem. Ruggie acht het derde structuurkenmerk wél relevant en Buzan *et al.* voegen een derde analyseniveau toe (cf. Waltz 1986, 330; Ruggie 1986, 146; Buzan *et al.* 1993, 79). Lieshout breidt het aantal kenmerken van de externe structuur nog verder uit, maar ziet geen heil in toevoeging van een derde analyseniveau (cf. Lieshout 1999b, 175). Ik pleit ervoor om het aantal structuurkenmerken niet uit te breiden en wel een derde niveau in te voegen, zoals ik hierna zal toelichten.

Waltz' driedelige definitie van structuur 'includes only what is required to show how the units of the system are positioned and arranged' (Waltz 1979, 82). Deze definitie heeft als voordeel dat ze 'parsimonious' is en dat ze continuïteit in het internationaal systeem kan verklaren, maar heeft als nadeel dat ze structurele verandering niet kan verklaren omdat ze geen 'transformationele logica' heeft (cf. Ruggie 1986, 152; zie ook Powell 1993, 212; Buzan *et al.* 1993, 26). Om ook verandering in het internationaal systeem te kunnen verklaren introduceerde Ruggie het begrip *dynamic density*, 'the quantity, velocity and diversity of transactions that go on within society' (Ruggie 1986, 148). Ruggie stelt dat verandering van de 'dynamic density' een bron van structurele verandering kan zijn (cf. Ruggie 1986, 149). Het concept van 'dynamic density' als bron van verandering sluit aan bij het neo-institutionalistische argument dat staten die frequent interacteren, zoals bijvoorbeeld onder condities van economische interdependentie of in een internationaal regime, hun belangen anders definiëren. De kosten van het gebruik van geweld nemen in een dergelijke situatie toe, waardoor deze optie minder aantrekkelijk wordt en staten een gedragspatroon ontwikkelen waarin wederkerigheid en geloofwaardigheid belangrijker worden (cf. Axelrod en Keohane 1993, 109). Dit zijn weliswaar belangrijke en ingrijpende veranderingen in het systeem, maar geen veranderingen van de structuur, dus lijkt Waltz zo toch gelijk te hebben als hij interacties op procesniveau situeert,

'shaped by structure' maar zonder dat ze op hun beurt de structuur beïnvloeden (cf. Waltz 1979, 82). Toch biedt Ruggies voorstel een waardevolle aanzet voor de conceptualisering van een dimensie van verandering.

In hun revisie van het neo-realisme geven Buzan *et al.* de voorkeur aan de term 'interactiecapaciteit van het systeem' boven 'dynamic density' om duidelijk te maken dat het niet alleen gaat om de *feitelijke* maar ook om de *potentiële* kwantiteit, snelheid en diversiteit van interacties. De term geeft ook beter aan dat 'interactiecapaciteit' een kenmerk van het systeem is en niet een kenmerk op het niveau van de eenheden. De interactiecapaciteit van het internationaal systeem wordt bepaald door de stand van de technologie (zoals wapentechnologie, informatie, communicatie en transport) en de dichtheid van gedeelde normen en gezamenlijke instituties (cf. Buzan *et al.* 1993, 69). Een bepaalde stand van technologie en een bepaalde dichtheid van gedeelde normen en gezamenlijke instituties 'transform conditions of interaction (quality, quantity, impact) for all units, and therefore transform the system itself' (Buzan *et al.* 1993, 70). Deze kenmerken zijn niet structureel, omdat ze niets zeggen over de posities van de eenheden in het systeem, maar het zijn wel systeemkenmerken omdat ze de interactiepatronen van alle eenheden beïnvloeden. Buzan *et al.* breiden op grond van deze overwegingen hun 'structureel-realistische model' uit met een *interaction level of analysis*, dat zij situeren tussen het structurele analyseniveau en het analyseniveau van de eenheid (cf. Buzan *et al.* 1993, 79).

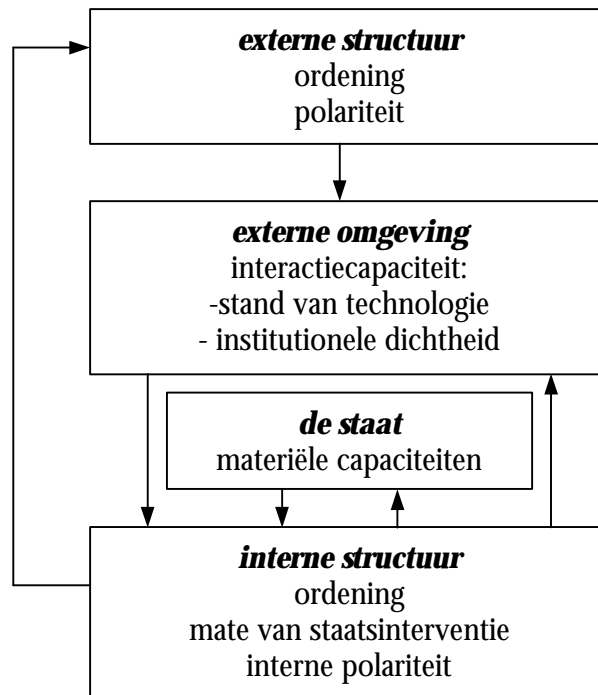
Hun keuze voor de term 'interactiecapaciteit' neem ik over, maar de indeling en benaming voor de drie analyseniveaus vind ik minder helder, zowel wat betreft het onderscheid tussen een structureel niveau en het niveau van de eenheid als wat betreft de plaats van een interactieniveau ertussen. Niet alleen het systeemniveau heeft een structurele dimensie, maar ook het niveau van de eenheden, zoals mijn onderscheid tussen externe en interne structuur aangeeft (zie verder paragraaf 2.4). Het 'interactieniveau' situeer ik dus niet tussen structuur en eenheid, maar tussen externe en interne structuur. Bezien vanuit het gezichtspunt van één staat is de interactiecapaciteit een kenmerk van het systeem. Er is een systeemniveau dat gesplitst kan worden in een sub-niveau met structurele en een sub-niveau met niet-structurele kenmerken. Voor de niet-structurele dimensie van het systeemniveau lijkt mij 'externe omgeving' een passende term. In zijn uiteenzetting van het institutioneel-realistische model gebruikt Lieshout 'externe structuur' en 'externe omgeving' als synoniemen (cf. Lieshout 1995, 176). Ik gebruik de termen voor de structurele, respectievelijk de niet-structurele kenmerken van het systeemniveau. De externe omgeving heeft dus een bepaalde interactiecapaciteit die varieert op grond van niet-structurele kenmerken als de stand van technologie, de dichtheid van gedeelde normen en het netwerk van instituties, een variabele die ik de 'institutionele dichtheid' zou willen noemen.

Volgens Lieshout is een dergelijk onderscheid overbodig, omdat de interactiecapaciteit als onderdeel van de externe structuur kan worden gezien. Hij definieert structuur namelijk als een verzameling van onderling verbonden randvoorwaarden, die zelf voortdurend onderhevig zijn aan grotere en kleinere veranderingen (cf. Lieshout 1999b, 175). Hij vult de drie Waltziaanse kenmerken van de externe structuur aan met andere 'harde' aspecten zoals de stand van de technologie en het niveau van internationale samenwerking, en 'zachte' aspecten zoals gedeelde meningen over buitenlands beleid en diplomatie en gezamenlijke opvattingen over hoe een staat zich het best kan handhaven in het internationaal systeem (cf. Lieshout

1999b, 175). Wat Bull de 'international society' noemt en ik tot de 'externe omgeving' reken, is bij Lieshout onderdeel geworden van de externe structuur.

Wat met het samenvoegen van externe structuur en externe omgeving evenwel wegvalt, is het effect van proceskenmerken op structuurkenmerken. Omwille van dat effect houd ik beide gescheiden. Structuurkenmerken verklaren vooral wat onveranderd blijft ondanks veranderingen op andere niveaus. De *structuur* heeft betrekking op de organisatie van de eenheden in een systeem, terwijl *processen* 'are simply the patterned relations among units that go on within a system – relations that reflect in varying degrees the constraints imposed by the system's structure' (Ruggie 1986, 134). De interactieprocessen tussen staten vertonen bepaalde patronen, die mede de uitkomst zijn van leerprocessen door *trial and error*, socialisatie, concurrentie en specialisatie. Deze interactiepatronen weerspiegelen de restricties die de structuur van het systeem oplegt aan de staten. De mate waarin structurele systeemkenmerken doorwerken in het gedrag van staten is echter niet constant. De externe omgeving 'filtert' namelijk de effecten van de externe structuur.

Figuur 2.1 Het internationale systeem vanuit het gezichtspunt van een staat



Zoals uit figuur 2.1 af te lezen valt, werken de effecten van de externe structuur niet rechtstreeks in op het gedrag van staten, maar via het 'filter' van de externe omgeving. De effecten van structuurkenmerken variëren afhankelijk van de intensiteit, de diversiteit en de snelheid van interacties tussen staten, en die variëren op grond van omgevingskenmerken zoals de stand van de technologie en de institutionele dichtheid, met andere woorden: de interactiecapaciteit van de externe omgeving. Derhalve komen uitkomsten tot stand die verschillen van wat te verwachten zou zijn uitsluitend op basis van de effecten van de externe structuur. Om beter greep te krijgen op continuïteit en verandering in het internationale systeem lijkt het daarom zinvol om onderscheid te maken tussen de externe structuur en de externe omgeving.

2.4 DE INTERNE STRUCTUUR OF DE STRUCTUUR VAN DE STAAT

2.4.1 De biljartbal van binnen

Staatscentrische theorieën worden vaak geassocieerd met de 'staat-als-biljartbal'-metafoor, die staten als ondoordringbare eenheden portretteert, tegen elkaar botsend op het groene laken van het internationaal systeem, voortbewogen door een streven naar macht. De aandacht voor de 'binnenkant van de biljartbal', de interne structuur van de staat, is een van de punten die het institutioneel-realisme onderscheidt van het neo-realisme en het neo-institutionalisme.

Neo-realisten behandelen staten begrijpelijkerwijs als biljartballen, aangezien ze geïnteresseerd zijn in de vraag welke invloed de externe structuur uitoefent op het gedrag van *alle* eenheden, ongeacht hun individuele kenmerken. Hoe de afzonderlijke eenheden op de externe pressie reageren valt buiten hun gezichtsveld. Een theorie van internationale politiek kan volgens Waltz vertellen 'what pressures are exerted and what possibilities are posed by systems of different structure, but it cannot tell us just how, and how effectively, the units of a system will respond to those pressures and possibilities' (Waltz 1979, 71). Het enige relevante kenmerk voor neo-realisten als het om de eenheden in het systeem gaat, is de verdeling van capaciteiten over de eenheden. Dat is echter geen kenmerk van afzonderlijke eenheden, maar van het systeem: het aantal grote mogendheden bepaalt de mate van polariteit van het systeem en beïnvloedt zo het gedrag van alle staten.

Neo-institutionalist Keohane, daarentegen, vindt de interne kenmerken van eenheden wel relevant, en is van mening dat 'without a theory of interests, which requires analysis of domestic politics, no theory of international relations can be fully adequate' (Keohane 1993, 294). Hij vreest echter dat een analyse op het niveau van de staat teveel gewicht zal toekennen aan allerlei idiosyncratische factoren, 'thus sacrificing the advantages of systemic theory' (Keohane 1986, 195). Hij lijkt voorrang te geven aan een analyse van de invloed van de internationale institutionele context op het handelen van staten boven 'moving immediately to the domestic level of analysis' (Keohane 1986, 195). Milner daarentegen, beschouwt het negeren van 'domestic politics' in veel literatuur over interstatelijke samenwerking als een ernstige lacune. Ze voorspelt dat 'the biggest gains in understanding international cooperation in the future are likely to come from domestic-level theories' (Milner 1992, 496).

Het *institutioneel-realisme* volgt haar aanbeveling en identificeert de kenmerken van een staat die zijn reacties en reactievermogen ten aanzien van voornoemde externe 'pressures and possibilities' beïnvloeden. Daarbij beperkt Lieshout zich tot de materiële capaciteiten en het leervermogen van de staat (cf. Lieshout 1999b, 178). Ik werk het concept 'interne structuur' verder uit op basis van de driedelige structuurdefinitie van Waltz, omdat immers 'a full system theory requires one to be as explicit about the unit level as about the system structure' (Buzan *et al.* 1993, 47).

2.4.2 Materiële capaciteiten

De verschillen in gedrag tussen staten zijn in de eerste plaats terug te voeren op verschillen in hun materiële capaciteiten. Tot de materiële capaciteiten van een staat horen zaken als zijn bruto nationaal product, zijn militaire kracht, demografische

kenmerken, de geografische ligging, het klimaat en beschikbare natuurlijke hulpbronnen (cf. Lieshout 1999b, 178).

Een staat die een grote hoeveelheid materiële capaciteiten tot zijn beschikking heeft, zal minder beïnvloed worden door veranderingen in zijn omgeving dan een staat die beperktere middelen tot zijn beschikking heeft. Een protectionistische strategie is haalbaar voor staten met een relatief grote mate van autarkie, alhoewel deze ook een dergelijke staat op termijn meer zal kosten dan opbrengen (cf. Lieshout 1995, 184). Kleine staten met een open economie, daarentegen, zijn zo sterk afhankelijk van de wereldmarkt dat ze een protectionistische, unilaterale strategie niet eens hoeven te overwegen, omdat ze te kwetsbaar zijn voor represailles door grotere en minder kwetsbare staten (cf. Katzenstein 1985, 24). Zij zullen de voorkeur moeten geven aan gezamenlijke afspraken over wederzijdse marktliberalisering of aan supranationale harmonisatie van beleid.

2.4.3 De ordening, de mate van staatsinterventie en de polariteit

De angst van Keohane en anderen om een 'sparse, logically tight' systeemtheorie te zien ondergaan in 'ad hoc lists of countless "domestic influences" on foreign policy' (Putnam 1988, 430) is niet ongegrond.²³ Derhalve is het van belang om voor het niveau van de individuele staat *structurele* kenmerken af te leiden uit de theorie, dat wil zeggen, kenmerken die betrekking hebben op de wijze waarop de delen van een staat ten opzichte van elkaar geordend zijn (cf. Waltz 1979, 80). Waltz definieert de 'domestic political structure' (interne structuur) op basis van dezelfde drie kenmerken als de 'international political structure' (externe structuur), te weten het ordeningsprincipe, de functiespecificatie en de verdeling van capaciteiten of polariteit.

Het *eerste kenmerk* van de interne structuur betreft het beginsel op grond waarvan de eenheden ('institutions and agencies', Waltz 1979, 81) geordend zijn, anarchisch of hiërarchisch. Aangezien een staat per definitie hiërarchisch geordend is, is dit aspect van de interne structuur niet relevant voor het verklaren van verschillen in het gedrag van staten.

Het *tweede kenmerk* van de interne structuur betreft de wijze waarop de functies van de staat gespecificeerd zijn. Staten verschillen onderling en door de tijd heen wat betreft de functies en bevoegdheden die ze tot de hunne rekenen. Hoe breder een staat zijn takenpakket ten aanzien van markt en samenleving definieert, hoe groter de omvang van de *staatsinterventie*. In de 'nachtwakersstaat' was de mate van staatsinterventie aanzienlijk beperkter dan in de naoorlogse verzorgingsstaten. In West-Europa worden staten wat betreft de mate van staatsinterventie gewoonlijk ingedeeld in drie categorieën, namelijk liberalistisch, corporatistisch en étatistisch (cf. Katzenstein 1978, 322).

De mate van staatsinterventie heeft gevolgen voor de wijze waarop en snelheid waarmee een staat op externe veranderingen reageert en voor zijn mogelijkheden om internationale afspraken uit te voeren. Een *étatistische staat* intervenueert sterk in markt en samenleving en is sneller en beter in staat gezamenlijke afspraken uit te voeren dan een non-interventionistische staat, omdat hij over een groter aantal beleidsinstrumenten beschikt (cf. Katzenstein 1978, 323). De kans is groter dat implementatie van afspraken voor hem relatief weinig kosten meebrengt, omdat hij

²³ Voor Putnams kritiek op eerdere pogingen, zie Putnam 1988, 430.

slechts een beperkte beleidsaanpassing hoeft door te voeren ('first-order change', cf. Hall 1993, 278). Ook *corporatistische staten* beschikken over een breed scala aan beleidsinstrumenten, maar zij moeten met belangengroepen onderhandelen over de toepassing en aanpassing ervan. Dit vermindert hun reactiesnelheid en verhoogt de kosten van beleidsverandering. Niet-interventionistische, *liberalistische staten* beschikken over minder mogelijkheden voor directe beleidsbeïnvloeding dan de beide andere types. Indien externe veranderingen of internationale overeenkomsten een ingrijpen van de staat vereisen, is de kans groter dat een liberalistische staat een nieuw instrument moet introduceren of zelfs maatregelen moet nemen die niet in zijn 'beleidsparadigma' passen ('second-order' respectievelijk 'third-order change', cf. Hall 1993, 279). Het is te verwachten dat een niet-interventionistische staat meer moeite heeft snel en adequaat te reageren. Lieshout, daarentegen, verwacht dat het juist voor een interventionistische staat moeilijk is om veranderingen door te voeren, omdat hij vastloopt op het verzet van zijn 'cliëntèle', de groepen die belang hebben bij de bestaande situatie (cf. Lieshout 1995, 170). In hoeverre een staat maatregelen kan doorvoeren *tegen de wil* van maatschappelijke groepen hangt echter niet zozeer samen met de mate van staatsinterventie, zoals Lieshout veronderstelt, maar met het derde structuurkenmerk, de interne machtsverdeling.

Het *derde kenmerk* van de interne structuur betreft de machtsverdeling tussen regering en maatschappij, ofwel de *mate van polariteit van een natie-staat*.²⁴ De polariteit wordt bepaald door het sturend vermogen van de regering, met andere woorden, het structurele vermogen van de regering om haar wil op te leggen aan andere actoren. Het structurele sturende vermogen van de regering hangt samen met *institutionele kenmerken* als (cf. Lijphart 1999, 3-4):

- de mate van *centralisatie van staatsmacht*, de staatsinrichting (unitair of federaal);
- de *machtsverhoudingen tussen regering en parlement* (al dan niet 'executive dominance');
- de mate waarin de *belangenbehartiging geïnstitutionaliseerd* is: 'pluralist interest group system' of 'corporatist interest group system'.

In figuur 2.2 is aangegeven wanneer een natie-staat een hoge of een lage interne polariteit heeft, gemeten naar de drie genoemde institutionele kenmerken.

Figuur 2.2. De interne polariteit op basis van institutionele kenmerken, van hoog (+ +) tot laag (– –)

		<i>unitair</i>		<i>federaal</i>	
		executive dominance	geen executive dominance	executive dominance	geen executive dominance
belangen-behartiging	pluralist interest group system	+ +	+	+	–
	corporatist interest group system	+	–	–	– –

²⁴ Met 'de natie-staat' bedoel ik 'de staat op nationaal niveau'. De staat als actor op internationaal niveau noem ik 'staat'. De staat is dus de verschijningsvorm van de natie-staat op het internationale toneel. De natie-staat bestaat uit een regering (executieve) en een samenleving; de staat als actor op nationaal niveau, 'binnen' de natie-staat, noem ik 'de regering'.

Daarnaast hangt het sturend vermogen samen met *niet-institutionele kenmerken* als de kwaliteit van het 'staatsapparaat' (de overheid), ofwel de kwaliteit van de theorieën, routines en regels die de overheid heeft ontwikkeld om besluiten voor te bereiden, te nemen en uit te voeren (wat Allison 'standard operating procedures' noemt; cf. Allison 1971, 68) en de mate van interne verdeeldheid van de regering.

Hoe lager de polariteit, hoe geringer het sturend vermogen van de regering en hoe geringer haar 'ability to extract resources from society and to regulate societal interactions in a given issue-area' (Risse-Kappen 1995, 295). Hoe hoger de polariteit, hoe groter het sturend vermogen van de regering en des te groter de waarschijnlijkheid dat zij in staat is om haar voorkeur door te zetten tegen de wil van de samenleving.

Indien de machtsverhoudingen tussen regering en samenleving zeer ongelijk zijn in het voordeel van de regering is de polariteit van de natie-staat hoog. In dat geval is er sprake van een '*executive-dominated*' structuur, waarin een sterke regering de politieke besluitvorming kan sturen en de gefragmenteerde samenleving een ondergeschikte rol speelt. Dit beïnvloedt in gunstige zin het vermogen van een staat om adequaat en coherent te reageren op externe veranderingen (cf. Keohane en Nye 1989, 35). Staten met een hoge polariteit zullen er beter in slagen om internationale overeenkomsten correct uit te voeren dan staten met lage polariteit (cf. Haverland 2000, 100). Een hoge polariteit kan echter ook betekenen dat de regering relatief weinig informatie krijgt van niet-statelijke actoren over haar omgeving en over de resultaten van haar optreden. Dit kan op langere termijn een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van haar theorieën en haar leervermogen (cf. Lieshout 1992b, 411).

Indien de machtsverhoudingen tussen regering en maatschappij minder ongelijk zijn, is de polariteit '*intermediair*'. De regering moet onderhandelen en compromissen sluiten met maatschappelijke actoren. Zij krijgt informatie en feedback, maar het is te verwachten dat de onderhandelingen ten behoeve van consensusvorming vertragend werken op het aanpassingsproces.

Indien een zwakke regering tegenover een samenleving met sterk geïnstitutionaliseerde belangengroepen staat, is de polariteit van de natie-staat laag en is het sturend vermogen van de regering beperkt. In dat geval is er sprake van een '*society-dominated*' structuur. Het is te verwachten dat de regering minder effectief kan reageren op externe veranderingen en dat bijgevolg de staat er minder goed in slaagt internationale afspraken na te komen zodra naleving op binnenlands verzet stuit. Hoe hoger de polariteit, hoe stabielere de machtsverhoudingen, aangezien veranderingen minder bedreigend zijn voor de positie van de regering. Hoe lager de polariteit, des te instabieler de verhoudingen. Bovendien geldt dat, hoe lager de polariteit, hoe groter de kans dat de regering de voorkeur geeft aan internationale samenwerking boven unilaterale strategieën om de problemen op te lossen waarvoor zij zich gesteld ziet. Hier kom ik op terug in hoofdstuk 3 bij de analyse van de totstandkoming van voorkeuren.

Staten onderscheiden zich dus van elkaar op grond van hun materiële capaciteiten, de mate waarin ze interveniëren in markt en samenleving en de machtsverhoudingen tussen regering en maatschappij. Deze interne structuurkenmerken beïnvloeden hun gedrag ten aanzien van externe 'pressures and possibilities'.

2.5 DE WISSELWERKING TUSSEN DE EXTERNE STRUCTUUR, EXTERNE OMGEVING EN INTERNE STRUCTUUR

Om het gedrag van staten in het internationaal systeem te kunnen verklaren is het noodzakelijk de wisselwerking tussen het systeemniveau en het niveau van de eenheden te onderzoeken. Ik bespreek eerst de effecten van veranderingen in de externe structuur en de externe omgeving op het gedrag van staten, en vervolgens de effecten van veranderingen in de interne structuur op de externe structuur en de externe omgeving.

2.5.1 De effecten van verandering in de externe structuur

In het orderingsprincipe van het internationaal systeem hebben zich sinds het ontstaan van het Westfaalse statensysteem in 1648 geen veranderingen voorgedaan. Het effect van het orderingsprincipe, anarchie, is hooguit zichtbaar in wat niet verandert ondanks veranderingen op andere niveaus.

Op het niveau van de verdeling van capaciteiten hebben veranderingen in machtsverhoudingen incidenteel geleid tot veranderingen in de polariteit van het systeem. Het multipolaire systeem van vóór de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde zich rond het midden van de jaren vijftig tot een bipolair systeem met de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten als de twee grote mogendheden. Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in het begin van de jaren negentig hield het bipolaire systeem op te bestaan, al is er geen eensgezindheid ten aanzien van de vraag of het huidige systeem nu multipolair is, dan wel unipolair met de Verenigde Staten als hegemon (cf. Hout en Lieshout 1999, 66; Waltz 1999, 7).

Zoals gezegd heeft samenwerking tussen staten meer kans van slagen indien het systeem gekenmerkt wordt door een hoge polariteit, met andere woorden, indien een of twee grote mogendheden een groot overwicht hebben ten opzichte van de overige deelnemers (cf. Milner 1992, 480). Deze veronderstelling lijkt te worden weerlegd door het feit dat ondanks het wegvallen van het bipolaire systeem de samenwerking tussen staten in Europa na 1989 niet stagneerde maar zich juist verder ontwikkelde, zoals blijkt uit de uitbreiding van het ledental en het takenpakket van de EU, de NAVO en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Zoals in de vorige paragraaf werd uitgelegd, filtert de externe omgeving echter de effecten van de externe structuur. De verklaring voor het uitblijven van effecten van structuurverandering op samenwerking tussen staten lijkt te moeten worden gezocht in de hoge institutionele dichtheid van de externe omgeving, die de stabiliserende 'rol' van de grote mogendheden lijkt te hebben overgenomen.

2.5.2 De effecten van verandering in de externe omgeving

Technologische ontwikkelingen op het gebied van informatie, communicatie en transport hebben geleid tot een sterke toename van de interactiecapaciteit van het internationaal systeem. De snelheid en omvang van informatiestromen zijn toegenomen: 'It took five months for Queen Isabella to learn of Columbus' voyage; two weeks for Europe to learn of President Lincoln's assassination; and 1.3 seconds for the world to witness Neil Armstrong's first step on the moon' (Zacher 1992, 89). De snelle ontwikkeling van de communicatietechnologie in de voorbije decennia, gemeten naar de toename van het aantal telefoonaansluitingen en internationale

telefoongesprekken (cf. Zacher 1992, 89), televisietoestellen, satellietverbindingen en internetaansluitingen, heeft er niet alleen toe bijgedragen dat staten meer en sneller informatie hebben over elkaars activiteiten dan in de tijd van koningin Isabella. Ze heeft eveneens bijgedragen tot de toename van het aantal internationale economische transacties, omdat de transactiekosten van *internationale* economische activiteiten gedaald zijn als gevolg van de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie en gedaalde transportkosten, terwijl de transactiekosten voor tot de *nationale* markt beperkte productie in veel sectoren gestegen zijn. Zo zijn voor talrijke ondernemingen schaalvergroting en exportmarkten van cruciaal belang geworden als gevolg van stijgende kosten voor onderzoek en ontwikkeling en kortere productcycli (cf. Sie Dhian Ho en Hout 1997, 3).

De veranderingen in kosten en baten van internationale economische activiteiten hebben geresulteerd in de internationalisering van de productie en distributie van goederen en diensten (met name financiële diensten) en in toenemende *interdependentie*, de wederzijdse afhankelijkheid tussen nationale economieën die staten kwetsbaarder maakt en hen aan beleidsautonomie doet inboeten (cf. Keohane en Nye 1989; Sie Dhian Ho en Hout 1997, 21). Voor alle staten geldt dat interdependentie de kosten en baten van de strategieën die ze ter beschikking hebben verandert. De gevolgen voor hun beleidsautonomie verschillen naargelang hun materiële capaciteiten en hun interne structuur, zoals in paragraaf 2.4 al is opgemerkt (zie ook Keohane en Milner 1996a, 5).

Interdependentie ondermijnt de effectiviteit van sommige beleidsinstrumenten, onder meer omdat zich externe effecten voordoen: het beleid van de ene staat legt kosten op aan binnenlandse groepen in een andere staat en ondermijnt daarmee de doelstellingen van het nationaal beleid van die andere staat (cf. Moravcsik 1993a, 485; Keohane en Milner 1996b, 247). Interdependentie verhoogt de kosten van *unilaterale strategieën*. Op korte termijn lijkt het gunstig voor een staat om de kosten van aanpassing van zijn economie af te wentelen op andere staten door middel van protectionistische maatregelen ('beggars-thy-neighbour'). Op langere termijn is dit geen vruchtbare strategie, omdat andere staten op dezelfde manier zullen reageren en zo een *race-to-the-bottom* ontstaat waarin uiteindelijk iedereen duurder uit is (cf. Lieshout 1995, 184). Staten kunnen hiervan leren en compensatie voor hun toegenomen kwetsbaarheid en verlies aan beleidsautonomie zoeken in de *internationale coördinatie van beleid*, al kan die op haar beurt de nationale autonomie beperken (cf. Sie Dhian Ho en Hout 1997, 25).

Geïstitutionaliseerde samenwerking kan externe effecten verminderen door middel van afspraken over gezamenlijk beleid, ze kan de transactiekosten reduceren die verbonden zijn aan beleidscoördinatie en een informatierijk kader bieden dat de omgeving van staten beter voorspelbaar maakt. Hoe meer informatie voorhanden is, hoe beter een staat de gevolgen van zijn eigen gedrag en het gedrag van anderen in de organisatie kan inschatten, waardoor hij gemakkelijker lange-termijnstrategieën kan ontwikkelen. Interdependentie verandert dus de waarde die staten aan de opbrengsten van unilaterale initiatieven toekennen in vergelijking met de waarde die ze aan de opbrengsten van gezamenlijke initiatieven toekennen. Kleine staten en staten met een open economie zijn gevoeliger voor de effecten van internationalisering dan grote of minder kwetsbare staten, terwijl zij op grond van hun capaciteiten minder goed in staat zijn een protectionistische strategie te volgen (zie paragraaf 2.4.2). Voor hen is

institutionalisering van internationale samenwerking een waardevolle strategie om de negatieve effecten van internationalisering enigszins onder controle te krijgen.

De waarde die staten hechten aan internationale instituties wordt echter niet alleen beïnvloed door hun capaciteiten, maar ook door de mate van stabiliteit en zekerheid van de externe omgeving. Als technologische veranderingen (informatie, communicatie en transport) de snelheid en omvang van grensoverschrijdende interacties verhogen, wordt het voor staten moeilijker om correcte informatie en accurate *feedback* te krijgen, waardoor ze in toenemende mate riskeren zich te misrekenen. In een onzekere context zullen staten een hogere waardering toekennen aan internationale organisaties. Toenemende interactiesnelheid en daarmee verbonden onzekerheid kan bij grote en minder kwetsbare staten tot een hogere waardering voor instituties leiden dan op grond van hun capaciteiten alléén te verwachten was. Als lid van een internationale organisatie is een staat minder gevoelig voor externe veranderingen als gevolg van de 'filterwerking'. Zijn omgeving blijft relatief voorspelbaar. Naarmate de organisatie een staat in het verleden meer heeft opgeleverd, zal de staat sterker de voorkeur geven aan gezamenlijke overeenkomsten boven unilaterale strategieën. Indien externe veranderingen de positie van een succesvolle internationale organisatie verzwakken ten opzichte van andere actoren in het internationaal systeem, neemt de kans toe dat de lidstaten nieuw gezamenlijk beleid goedkeuren, in de verwachting dat dit de machtspositie van de organisatie en daarmee hun eigen machtspositie zal versterken.

Veranderingen in de externe omgeving betekenen niet dat het systeem minder anarchisch wordt. Zoals af te lezen is uit figuur 2.1 veronderstel ik geen rechtstreekse invloed van de externe omgeving op de externe structuur, in tegenstelling tot Ruggie (cf. Ruggie 1986, 149). Het internationale systeem is immers nog steeds een systeem van eigenrichting zonder instantie die kan afdwingen dat alle staten, ook de machtigste onder hen, gemaakte afspraken naleven. Wat wel verandert als gevolg van de hoge interactiecapaciteit van de omgeving is het relatieve gewicht van de invloed van de externe structuur (anarchie en polariteit) op de gedragsmogelijkheden die staten tot hun beschikking hebben.

Het is dus voorstelbaar dat er een situatie ontstaat waarin het systeem anarchisch blijft en dezelfde polariteit behoudt, en waarin de interne structuur van de staten evenmin verandert, en dat toch het gedrag van staten verandert als gevolg van een toename van de interactiecapaciteit van de externe omgeving. Staten kunnen de voorkeur geven aan specialisatie boven concurrentie (zie paragraaf 2.3.1, functionele differentiatie). Het is eveneens voorstelbaar dat in een anarchisch systeem de verandering van polariteit (het aantal grote mogendheden in het systeem) niet leidt tot veranderingen in het gedrag van staten. Dit is te verklaren met behulp van de hoge interactiedichtheid van de externe omgeving, die de effecten van structuurverandering filtert. Als gevolg van de hoge interactiedichtheid en de daardoor mede veroorzaakte sterke interdependentie worden unilaterale strategieën minder aantrekkelijk. Bovendien hebben staten eenmaal geïnvesteerd in internationale instituties, en meer specifiek in organisaties, waardoor bepaalde gedragspatronen goedkoper zijn geworden en verbreking van die patronen tot verlies van investeringen en verhoging van de onzekerheid zou leiden (zie ook Lieshout 1992b, 421). Als de externe structuur instabiel is en verandering in de polariteit dreigt, kunnen staten in een omgeving met

hoge institutionele dichtheid op grond van de hier genoemde overwegingen er de voorkeur aan geven internationale instituties te versterken in plaats van terug te vallen op dure unilaterale alternatieven. Dit geldt met name indien zij lid zijn van een internationale organisatie die hen in het verleden meer heeft opgeleverd dan gekost.

2.5.3 De wisselwerking tussen interne structuur, externe omgeving en externe structuur

Veranderingen op het niveau van de eenheden in reactie op veranderingen in de externe omgeving of de externe structuur, kunnen op hun beurt het niveau van het systeem weer beïnvloeden.

De reacties van staten op externe veranderingen kunnen positieve of negatieve gevolgen hebben voor hun materiële capaciteiten. Deze veranderingen kunnen op hun beurt leiden tot veranderingen in de externe structuur, met name in de verdeling van capaciteiten, de polariteit van het systeem. Het meest aansprekende voorbeeld hiervan is het economisch verval van de Sovjet-Unie in de jaren tachtig, dat niet alleen leidde tot haar desintegratie maar ook tot het wegvallen van de bipolaire machtsstructuur (voor discussie, zie Lebow en Risse-Kappen 1995).

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat internationale instituties ertoe bijdragen dat een externe omgeving ontstaat die relatief informatierijk is en besluitvormers *feedback* geeft over de successen en mislukkingen van henzelf en anderen. Daarmee vergroten instituties de kans dat staten zich met succes aanpassen aan veranderingen. Deze informatie omvat ook normen en opvattingen over wat als juist beschouwd wordt en beïnvloedt zo de keuzes die staten maken tussen verschillende gedragsopties. Op termijn kunnen staten onder invloed van hun ervaringen met een veranderde externe omgeving hun regels en routines bijstellen en hun theorieën, de wijze waarop ze informatie interpreteren, aanpassen. Door hun interne structuur aan te passen aan externe regels en normen versterken en legitimeren staten de werking, regels en normen van internationale instituties. Het zou een misvatting zijn te denken dat het zelfversterkende effect dat hieruit voortvloeit noodzakelijk gunstig is voor staten. In het volgende hoofdstuk wordt onder andere uitgewerkt hoe padafhankelijke processen ertoe kunnen leiden dat instituties onbedoelde effecten hebben voor de beleidsautonomie van staten.

2.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk heb ik een theoretisch kader gepresenteerd voor de conceptualisering van het gedrag van staten die in het internationaal systeem trachten te overleven. Ik onderscheid de externe structuur, de externe omgeving en de interne structuur van staten. Tussen deze niveaus spelen complexe interacties (zie figuur 2.1).

Het eerste niveau is de *externe structuur* van een staat. Deze wordt gekenmerkt door een anarchische ordening. Ze vertoont een bepaalde polariteit, afhankelijk van de verdeling van de capaciteiten in het systeem.

Het tweede niveau is de *externe omgeving* van een staat. De effecten van het niveau van de externe structuur op het gedrag van staten worden gefilterd door de externe omgeving, die een bepaalde interactiecapaciteit heeft. De interactiecapaciteit verandert onder invloed van niet-structurele systeemkenmerken als de stand van de technologie en de institutionele dichtheid. De externe omgeving van staten is in de voorbije

decennia sterk veranderd, omdat technologische veranderingen de internationalisering van productie, diensten en kapitaal hebben versneld en versterkt en ze geleid hebben tot sterke interdependentie tussen staten. De institutionele dichtheid is eveneens sterk toegenomen, onder andere als reactie op de sterke interdependentie. In een anarchisch systeem dat gekenmerkt wordt door sterke interdependentie verliezen staten beleidsautonomie en worden ze kwetsbaarder. Ze leren dat eenzijdige strategieën (protectionisme) minder rendabel worden in vergelijking met multilaterale strategieën (beleidscoördinatie).

De kosten die in een anarchisch systeem verbonden zijn aan het afsluiten van overeenkomsten en het controleren van naleving zijn een prikkel om samenwerking te institutionaliseren. In een stabiel systeem met hoge polariteit is het gemakkelijker om formele instituties als internationale organisaties te creëren dan in een systeem dat gekenmerkt wordt door instabiliteit en lage polariteit. Als instituties eenmaal bestaan, verhogen ze de interactiecapaciteit van de externe omgeving en dragen ze ertoe bij dat deze stabiel en rijker aan informatie wordt. De 'filter' wordt fijnmaziger, waardoor veranderingen in de externe structuur tot andere effecten leiden dan indien de externe omgeving een lage interactiecapaciteit zou hebben. Staten die lid zijn van een internationale organisatie kunnen als reactie op een dreigende of reële verandering in de externe structuur besluiten om bestaande succesvolle samenwerking voort te zetten en zelfs te intensiveren.

Het derde niveau, tenslotte, is de *interne structuur* van staten. De effecten van externe veranderingen zijn niet voor alle staten gelijk. Ze worden beïnvloed door de materiële capaciteiten van de staat, zoals zijn omvang en de kwetsbaarheid van zijn economie. Hoe geringer de materiële capaciteiten van een staat, des te meer waarde zal hij hechten aan gezamenlijke afspraken. De kans dat de staat adequaat reageert op externe veranderingen en de snelheid waarmee hij reageert worden beïnvloed door de mate van staatsinterventie in markt en maatschappij, de machtsverhoudingen tussen regering en samenleving (interne polariteit) en daarmee de stabiliteit van de machtsverhoudingen. De reacties van staten op externe veranderingen kunnen op hun beurt de interactiecapaciteit van de externe omgeving beïnvloeden en ertoe leiden dat de polariteit van de externe structuur of de mate van internationale arbeidsverdeling veranderen.

Binnen het in dit hoofdstuk geschetste structurele raamwerk vinden de beleidsprocessen plaats die ik in hoofdstuk 3 zal analyseren. Aan het eind van hoofdstuk 3 leid ik uit het theoretisch model specifieke verwachtingen af betreffende de voorwaarden waaronder staten dure gezamenlijke overeenkomsten goedkeuren en uitvoeren.

3 DE STAAT EN BESLUITVORMING IN EEN SUPRANATIONALE OMGEVING

In het vorige hoofdstuk heb ik uiteengezet welke effecten de externe en de interne structuur van staten kunnen hebben op het handelen van staten. Eveneens is uiteengezet hoe de externe omgeving fungeert als een 'filter' tussen staat en externe structuur. Deze filterwerking wordt onder meer versterkt, indien de institutionele dichtheid van de externe omgeving toeneemt. In dit hoofdstuk analyseer ik de besluitvormingsprocessen in de EU, een omgeving met een zeer hoge institutionele dichtheid en hoge mate van interdependentie.²⁵ In de eerste paragraaf schets ik kort een model van het internationale politieke proces, waarbij ik drie beleidsfasen onderscheid. In de tweede paragraaf behandel ik de fase van de totstandkoming van voorkeuren op nationaal niveau. In paragraaf 3 bespreek ik de onderhandelingsfase op supranationaal niveau. In de vierde paragraaf behandel ik de implementatiefase van gezamenlijk beleid. Tenslotte formuleer ik in paragraaf 5 verwachtingen ten aanzien van de voorwaarden waaronder staten duur gezamenlijk beleid overeenkomen en ook daadwerkelijk uitvoeren.

3.1 HET INTERNATIONALE POLITIEKE PROCES IN DRIE FASEN

In een internationale organisatie als de EU vindt de besluitvorming plaats volgens processen die te vergelijken zijn met besluitvorming op nationaal niveau. Ze vertoont verder eigenaardigheden die soms te vergelijken zijn met besluitvorming in een federale staat, omdat de besluitvorming zich op meer niveaus afspeelt (cf. Scharpfs *joint-decision trap*, Scharpf 1988, 254). Behalve de lidstaten spelen bovendien ook supranationale actoren een rol. Het overdragen van bevoegdheden aan supranationale actoren zou theoretisch gezien gevolgen moeten hebben voor de uitkomsten van de besluitvorming in internationale organisaties, zeker indien in aanmerking genomen wordt dat de rol van de internationale bureaucratie in een 'klassieke' intergouvernementele organisatie al tot voor staten onverwachte uitkomsten kan leiden (cf. Haas 1964, Cox en Jacobson 1973, Reinalda en Verbeek 1998). Of dit inderdaad zo is en of dit mede zou kunnen verklaren dat staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren, daarover bestaat geen overeenstemming in de theorievorming over IB.

Het debat over de verhoudingen tussen staten en supranationale actoren in de EU speelt met name tussen 'neo-neofunctionalisten' (cf. Sandholtz en Zysman 1989; Marks *et al.* 1996, Sandholtz en Stone Sweet 1998) en 'intergouvernementalisten' (cf. Milward 1992, Garrett 1995, Moravcsik 1998). In dit debat wordt de externe omgeving van staten vaak gereduceerd tot 'de EU' en blijven de effecten van veranderingen in de externe structuur en van de interactiecapaciteit van de externe omgeving buiten beschouwing. Op basis van de institutioneel-realistische benadering (zie hoofdstuk 2) is echter te verwachten dat dergelijke veranderingen ook in een omgeving met hoge

²⁵ De Europese Unie is de 'regio' met de hoogste institutionele dichtheid ter wereld, gemeten naar het aantal IGO's en NGO's waar de landen lid van zijn. Van de 'top-tien', de landen die lid zijn van het grootste aantal internationale organisaties ter wereld, zijn er negen lid van de EU (Zwitserland is het enige niet-EU-lid): Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Italië, Nederland, België, Spanje, Zweden en Denemarken (*Yearbook of International Organizations* 1999/2000, tabellen 5 en 10).

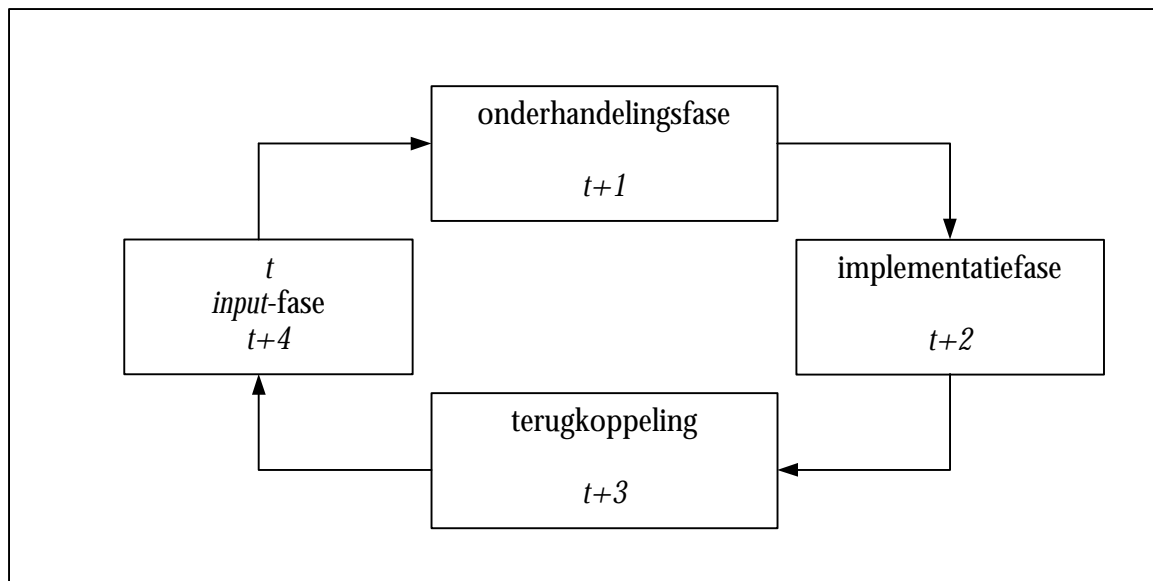
institutionele dichtheid invloed hebben op het gedrag van staten. In tegenstelling tot genoemde auteurs lijkt neo-realist Grieco zich zeer bewust te zijn van de effecten van de externe structuur. Hij kent anarchie echter een zodanig ongefilterde dominante rol toe, dat staten zich niet anders kunnen gedragen dan als 'biljartballen' die gefixeerd zijn op relatieve opbrengsten, ook als ze onderhandelingen voeren met andere staten binnen een internationale organisatie (cf. Grieco 1990, 47). Grieco geeft zelf overigens toe dat een 'theorie van internationale instituties' in zijn argumentatie ontbreekt (cf. Grieco 1993, 335). Op basis van het institutioneel-realisme is te verwachten dat de afwegingen van staten in een omgeving met een zeer hoge institutionele dichtheid sterker veranderen dan neo-realist Grieco betoogt.

In dit hoofdstuk analyseer ik de totstandkoming en uitvoering van beleid in het kader van de EU als een besluitvormingsproces waarbij actoren op subnationaal (samenleving), nationaal (regering) en internationaal (staten, supranationale instellingen) niveau betrokken zijn. Al speelt het politieke proces zich af op drie niveaus, het kan gemodelleerd worden zoals het nationale politieke proces, want, met een knipoog naar een bekend citaat, 'EC politics is the continuation of domestic policies by other means' (Moravcsik 1991, 47).

Naar analogie van het zogenoemde 'input/output'-model van het (nationale) politieke systeem (cf. Easton 1957; zie ook Lindberg en Scheingold 1970, 113) onderscheid ik drie fasen in het politieke proces in de EU, namelijk *de voorkeursvorming* ('input'), *de onderhandelingsfase* ('conversie' of 'throughput') en *de implementatiefase* ('output'), waarna 'the outputs feed back to society so as to affect the next cycle of inputs' (Hague *et al.* 1992, 34). Onderzoekers op het terrein van de IB analyseren de totstandkoming van internationaal beleid vaak niet als een dergelijk volledig proces. Zij beperken zich tot de onderhandelingsfase en gaan daarbij uit van de veronderstelling dat staten onderhandelen op basis van vaststaande voorkeuren. Deze beperking heeft andere onderzoekers geïnspireerd tot pogingen om de totstandkoming van voorkeuren te analyseren (cf. Moravcsik 1997). Recent is er ook meer aandacht voor de implementatiefase, waarbij vooral vanuit vergelijkend perspectief wordt gekeken naar de omzetting van supranationaal beleid op nationaal niveau en de impact van internationale druk op nationaal beleid en nationale instituties (cf. Mény *et al.* 1996; Rometsch en Wessels 1996; Haverland 2000). Een veelomvattende poging om greep te krijgen op de besluitvorming in de EU is de analyse die Moravcsik maakt van vijf grote 'bargains' die volgens hem beslissende stappen vormen in het West-Europese integratieproces (Moravcsik 1998). Behalve de onderhandelingsfase behandelt hij ook de totstandkoming van voorkeuren en onderzoekt waarom regeringen instemmen met supranationale procedures voor toezicht op implementatie. De implementatiefase zelf blijft in zijn analyse buiten beschouwing, aangezien Moravcsik niet geïnteresseerd is in de vraag of overeenkomsten geïmplementeerd worden. Evenmin beschouwt hij de 'output' van de ene overeenkomst als 'input' voor de volgende (cf. Moravcsik 1998, 490). Aangezien ik echter wil weten onder welke voorwaarden staten duur beleid niet alleen goedkeuren maar vervolgens ook implementeren, en ik meen dat ervaringen en leerprocessen een belangrijke rol spelen bij besluitvorming, onderscheid ik, zoals afgebeeld in figuur 3.1, drie fasen van besluitvorming in het internationale politieke

systeem en een terugkoppeling van de implementatiefase naar de 'input'-fase van de volgende onderhandelingsronde.

Figuur 3.1 Internationale besluitvorming in drie fasen



In de eerste fase, de *input-fase*, komen de voorkeuren tot stand ten aanzien van gemeenschappelijk beleid. Binnen de natie-staat maak ik een onderscheid tussen de regering enerzijds en maatschappelijke actoren anderzijds. Zowel de regering als maatschappelijke actoren hebben voorkeuren ten aanzien van bepaald beleid. De interne machtsverhoudingen (polariteit, zie paragraaf 2.4.3) bepalen mede de uiteindelijke voorkeur waarmee de staat de internationale onderhandelingen ingaat.

De tweede fase is de *onderhandelingsfase*. De kans dat een staat zijn voorkeur kan realiseren hangt samen met zijn relatieve machtspositie, de voorkeuren van de andere lidstaten en de intensiteit van deze voorkeuren. Het onderhandelingsproces vindt in de EU plaats in een deels supranationale institutionele context, die er toe kan bijdragen dat de uitkomst van de onderhandelingen afwijkt van wat te verwachten zou zijn op grond van de voorkeuren van en machtsverhoudingen tussen de staten.

De derde fase is de *implementatiefase*, waarin een internationaal besluit wordt uitgevoerd op nationaal niveau. De implementatie van het besluit kan voor een staat duurder zijn dan verwacht als gevolg van verzet door maatschappelijke actoren op nationaal niveau. Gezien de toezichthoudende rol van supranationale actoren en het effect van geïnstitutionaliseerde samenwerking op de afwegingen van staten komen staten bij duur gezamenlijk beleid voor een dilemma te staan: implementeren ondanks hoge binnenlandse kosten, of de overeenkomst niet naleven ondanks de kosten waarmee dat gepaard gaat op internationaal niveau. De ervaringen met de uitvoering van eerder overeengekomen internationaal beleid wegen mee in de *input* voor een nieuwe besluitvormingsronde. Tenslotte is het van belang bij elke fase ook de effecten van verandering in de externe structuur, de externe omgeving en de interne structuur mee te nemen.

3.2 DE EERSTE FASE: DE TOTSTANDKOMING VAN VOORKEUREN

Het lijkt zo voor de hand liggend: 'variance in preferences must first be assessed and explained before an assessment of strategic interaction is conducted' (Moravcsik 1997, 127), maar dit wordt in theorieën van IB vaak nagelaten. Benaderingen als het neo-realisme en het neo-institutionalisme gaan uit van vaste voorkeuren van staten. Staten worden gedreven door 'an interest in survival' en hun voornaamste zorg geldt het behoud van hun veiligheid en hun relatieve macht (cf. Grieco 1990, 1993; Axelrod en Keohane 1993, 87-91). Deze definitie van voorkeuren is te summier om de afwegingen die een staat maakt te kunnen verklaren (cf. Keohane 1993, 294; Sanders 1996, 432). Een staat streeft immers veranderende en conflicterende doelstellingen na. 'An interest in survival' geeft geen informatie over de keuzes die hij maakt en *hoe* hij die keuzes maakt. Het principe van nutsmaximalisatie (zie paragraaf 2.2.2) zegt al evenmin waaraan een staat het hoogste nut toekent. Dat kunnen 'weapons, wealth, prestige, or, in the words of Robert Gilpin, beauty, truth and goodness' zijn (Lieshout 1995, 31). Een verklaring van de afwegingen van staten vereist een theorie van buitenlands beleid die een 'theorie van belangen' bevat.

3.2.1 Het nationaal belang: niet bij overleven alleen

Een staat heeft als primaire doelstelling zich te handhaven in het internationale systeem. Dat streven is zijn 'nationaal belang'. Het vormt het kader in het licht waarvan hij zijn voorkeuren formuleert.

Het nationaal belang ('overleven') heeft een veiligheidspolitieke, een economische en een ideologische dimensie (cf. Bull 1995^{ed}, 63). De *veiligheidspolitieke belangen* van een staat betreffen het behoud van zijn soevereiniteit en territoriale integriteit. In het licht van de hoge mate van interdependentie en institutionele dichtheid omvatten veiligheidspolitieke belangen voor West-Europese staten ook het handhaven van de positie van de EU als geheel tegenover derden en het voorkómen van de overheersing van de EU door één staat. De *economische belangen* van een staat betreffen het maximaliseren van de welvaart. In een democratie heeft het maximaliseren van welvaart bovendien een sociaal aspect, namelijk het streven om de welvaart in zekere mate te verdelen. Het is te verwachten dat een regering electoraal wordt afgestraft indien ze zich onvoldoende inzet voor de verdeling van de welvaart. De *ideologische dimensie*, tenslotte, refereert aan de nationale identiteit, het nationaal bewustzijn en het internationaal prestige van een staat. Identiteit en bewustzijn worden beide onder meer gevoed door het collectieve geheugen van de bevolking. Het internationaal prestige van een staat verwijst naar zijn bezorgdheid om zijn geloofwaardigheid en de wijze waarop andere staten hem waarnemen.

Economische en ideologische belangen liggen in het verlengde van veiligheidspolitieke belangen. Moravcsik beweert dat economische belangen de uitkomst van onderhandelingen in de EU beter verklaren dan geopolitieke belangen (veiligheidsbelangen). In vier van de vijf door hem onderzochte onderhandelingsprocessen leidden geopolitieke overwegingen echter tot een andere uitkomst dan op grond van economische overwegingen te verwachten was, zoals hij zelf overigens ook toegeeft (cf. Moravcsik 1998, 474; zie ook Wallace 1999, 156). Voorzover tussen de drie dimensies enige hiërarchie bestaat, ga ik er in tegenstelling tot Moravcsik van uit, dat een staat zich in geval van conflicterende belangen laat leiden door

veiligheidspolitieke belangen. Zoals ik in hoofdstuk 2 stelde, blijft de externe structuur immers ook bij een externe omgeving met een hoge institutionele dichtheid anarchisch, al heeft de externe omgeving een 'filterende werking'. In dat licht kan voor een staat het handhaven van de machtspositie van de EU ten opzichte van derden zwaarder wegen dan zijn voorkeur op grond van zijn economische belangen. In een dergelijk geval is het denkbaar dat een staat een *second-best* optie op economisch gebied aanvaardt omwille van veiligheidspolitieke doelen.

3.2.2 De voorkeursvorming van de regering

Het nationaal belang vormt het raamwerk waarbinnen de regering haar afweging maakt. Deze afweging resulteert in een voorkeur, die de staat in internationale onderhandelingen verdedigt.

In 'society-centered' benaderingen bepaalt de pressie van maatschappelijke groepen de voorkeursordening. De staat fungeert als een soort doorgeefluik van maatschappelijke belangen naar het internationale niveau (cf. Moravcsik 1993a, 487). In een 'state-centered' benadering als het institutioneel-realisme is de regering echter een actor met eigen belangen, die vanuit een geprivilegieerde positie in de nationale en (als staat) in de internationale politieke arena's opereert. Haar perceptie van de relatieve kosten en baten van de verschillende gedragsmogelijkheden is de uitkomst van een afweging tussen haar eigen voorkeur en de voorkeur van maatschappelijke actoren. Zij maakt deze afweging op basis van de verwachte politieke, economische en ideologische kosten en baten van een voorstel. Zoals een staat minstens naar machtsbehoud streeft ten opzichte van andere staten, streeft de regering minstens naar machtsbehoud ten opzichte van de maatschappij. Naarmate de regering van een staat de politieke, economische en ideologische kosten van een voorstel hoger inschat, is derhalve de kans kleiner dat de staat tijdens de onderhandelingen ermee instemt.

De *economische kosten en baten* zijn af te meten aan de verwachte gevolgen van beleidsverandering voor bijvoorbeeld het BNP, de export-importratio, de prijsontwikkeling en de arbeidskosten (cf. Smith en Wanke 1993). De *ideologische kosten en baten* hangen samen met de mate waarin een voorstel correspondeert met de visies en doelstellingen van een regering en het gewicht dat de regering toekent aan het onderwerp, afhankelijk van haar partijpolitieke kleur(en), haar programma en haar beleid op dat terrein. Indien een voorstel aansluit bij het bestaande beleidsparadigma en in de bestaande routines past, is het goedkoper dan wanneer het een herziening van de visie, aanpak en instrumenten vereist. De ideologische kosten hangen dus nauw samen met de mate van staatsinterventie (zie paragraaf 2.4). De *politieke kosten en baten* hangen samen met de mate waarin een voorstel aansluit bij de wensen van het electoraat en maatschappelijke actoren respectievelijk op verzet stuit van het electoraat en maatschappelijke actoren (zie hierna).

Politieke kosten en baten

Sociaal-economische belangengroepen, politieke fracties, sociale bewegingen, actiegroepen, adviesorganen en experts ontwikkelen standpunten ten aanzien van een probleem of een beleidsvoornemen en oefenen pressie uit op de regering. Zij weegt hun voorkeuren af tegen haar eigen voorkeur. Als er een brede publieke consensus is ten aanzien van een kwestie, dan zal een regering daar gevoelig voor zijn, want 'policymakers in liberal democracies do not decide against an overwhelming public

consensus' (Risse-Kappen 1991, 510). Als een publieke consensus ontbreekt, kunnen 'highly mobilized societal actors' de besluitvorming beïnvloeden door gerichte pressie.

Een regering kan pressie op nationaal niveau niet volledig negeren, om de volgende drie redenen. In de eerste plaats is een regering gevoelig voor pressie om *electorale redenen*. Als zij aan de macht wil blijven, dan is ze daarvoor in een democratie mede afhankelijk van de steun van 'a coalition of domestic voters, parties, interest groups and bureaucracies, whose views are transmitted, directly or indirectly, through domestic institutions and practices of political representation' (Moravcsik 1993a, 483). Ten tweede heeft de regering voor de *uitvoering* van internationale besluiten de medewerking nodig van binnenlandse publieke en private actoren. Zij kunnen dreigen implementatie te blokkeren door de regering hun medewerking te onthouden. Aangezien bij nalatigheid andere actoren (benadeelde burgers en bedrijven, nationale en supranationale rechters) de staat uiteindelijk als aansprakelijk beschouwen (cf. Prechal 1995, 338), heeft hij er belang bij zich vooraf van voldoende binnenlandse steun te verzekeren. Ten derde hebben verdragen en verdragswijzigingen de *formele goedkeuring* nodig van het nationale parlement. In enkele EU-lidstaten (Denemarken en Ierland) *moet* bovendien de meerderheid van de bevolking ermee instemmen door middel van een referendum, in andere lidstaten *kan* een volksraadpleging plaatsvinden. Ook nationale wetgeving ten behoeve van de uitvoering van richtlijnen moet meestal, met uitzondering van bijvoorbeeld ministeriële besluiten, door het nationale parlement worden goedgekeurd. Als een regering vreest dat een parlementaire meerderheid, respectievelijk een meerderheid van de bevolking, een door de regering gewenste internationale overeenkomst zou kunnen afwijzen, werpt dit zijn schaduw vooruit en zal de staat proberen in de internationale onderhandelingen voldoende concessies te verkrijgen opdat de kans dat het parlement het besluit goedkeurt zo groot mogelijk is.

De hoogte van de politieke kosten en baten hangt af van de sterkte en de effectiviteit van de pressie. De *sterkte van pressie* hangt samen met het belang dat maatschappelijke actoren hebben bij het bestaande beleid en de verwachte omvang en gerichtheid van de kosten en baten van het voorgestelde beleid (cf. Moravcsik 1993a, 487). Als een groep voordeel heeft bij handhaving van de *status quo* is de kans groot dat ze zich zal verzetten tegen beleidsverandering. Als de kosten of baten van nieuw beleid hoog ingeschat worden, neemt de kans toe dat een groep pressie uitoefent, vooral als ze verwacht dat deze kosten of baten gericht bij haar terecht komen.²⁶ Als onduidelijk is welke gevolgen beleid zal hebben, bijvoorbeeld als gevolg van gebrek aan informatie over de besluitvorming op internationaal niveau, hoeft de regering weinig pressie te vrezen. 'Policies often become more controversial as specific provisions are negotiated and the real effects become evident' (Moravcsik 1993a, 490). De wijze waarop in de EU vaak beleid tot stand komt, namelijk door eerst grootse voornemens te formuleren waarvan onduidelijk is hoe ze worden ingevuld en of ze worden uitgevoerd en pas veel later concrete voorstellen in te dienen, bemoeilijkt mobilisatie en heeft tot gevolg dat belanghebbenden pas laat in actie komen. Binnenlandse groepen hebben bovendien minder gemakkelijk toegang tot het internationale proces dan tot het nationale politieke proces. Het is duur om accurate informatie te verwerven. Kortom, zelfs als de

²⁶ Ook als de verwachte kosten of baten hoog zijn, is het natuurlijk niet vanzelfsprekend dat groepen zich mobiliseren om een publiek goed als bijvoorbeeld gelijke behandeling van vrouwen en mannen te verkrijgen (cf. Olson 1966; Hardin 1982).

potentiële kosten of baten van beleid hoog zijn, hangt het onder meer af van de duidelijkheid omtrent de gevolgen van een voorstel of belangengroepen pressie uitoefenen.

Hoe *effectief* pressie is, met andere woorden of zij daadwerkelijk hoge politieke kosten veroorzaakt, hangt samen met de hoeveelheid macht en de buitenlandse steun waarover een belangengroep beschikt, de gevoeligheid van de regering en de interne polariteit van de staat.

Belangengroepen hebben meer of minder *macht* ('resources'), in de vorm van financiële middelen, een bepaalde mobilisatiegraad, informatie, geprivilegieerde toegang tot het overheidsapparaat, enz. Het is te verwachten dat pressie effectiever is, indien deze uitgaat van een actor met een sterke machtspositie ten opzichte van de regering (het voor de hand liggende voorbeeld zijn werkgevers, met name uit de exportgerichte industrie) of een homogene groep met een hoge mobilisatiegraad (de boeren, de vakbeweging in sectoren als transport, mijnbouw en staal) dan wanneer pressie wordt uitgeoefend door een heterogene of moeilijk te mobiliseren groep (alleenstaande moeders, werklozen, illegale immigranten).

De effectiviteit van pressie door binnenlandse belangengroepen neemt toe door *buitenlandse steun*, namelijk indien gelijktijdig actoren op internationaal niveau gelijkgerichte pressie uitoefenen op de staat. Dat kunnen andere staten zijn, supranationale instellingen, maatschappelijke actoren in andere lidstaten of transnationale organisaties van niet-gouvernementele actoren (cf. Reinalda 1997, 202; Risse-Kappen 1995).

Ook de *gevoeligheid van de regering* voor pressie varieert. Een regering is met name gevoelig voor pressie vanuit de (potentiële) achterban van de politieke partij of partijen waaruit ze is samengesteld. Deze gevoeligheid neemt verder toe als haar positie in het parlement zwak is of als er op korte termijn verkiezingen zijn. De prestaties van de regering worden overigens vaker dan eens in de vier jaar 'beoordeeld'. Behalve verkiezingen voor het nationale parlement zijn er lokale verkiezingen, deelstaatverkiezingen in federale staten en provinciale of regionale verkiezingen in eenheidsstaten, burgemeestersverkiezingen, presidentsverkiezingen, verkiezingen voor het Europees Parlement, referenda en andere gelegenheden waarbij burgers naar de stembus gaan. Uit empirisch onderzoek blijkt dat kiezers in veel gevallen deze verkiezingen als middel gebruiken om hun voor- of afkeur ten aanzien van de zittende nationale regering te laten blijken (cf. Marsh en Franklin 1996, 11).

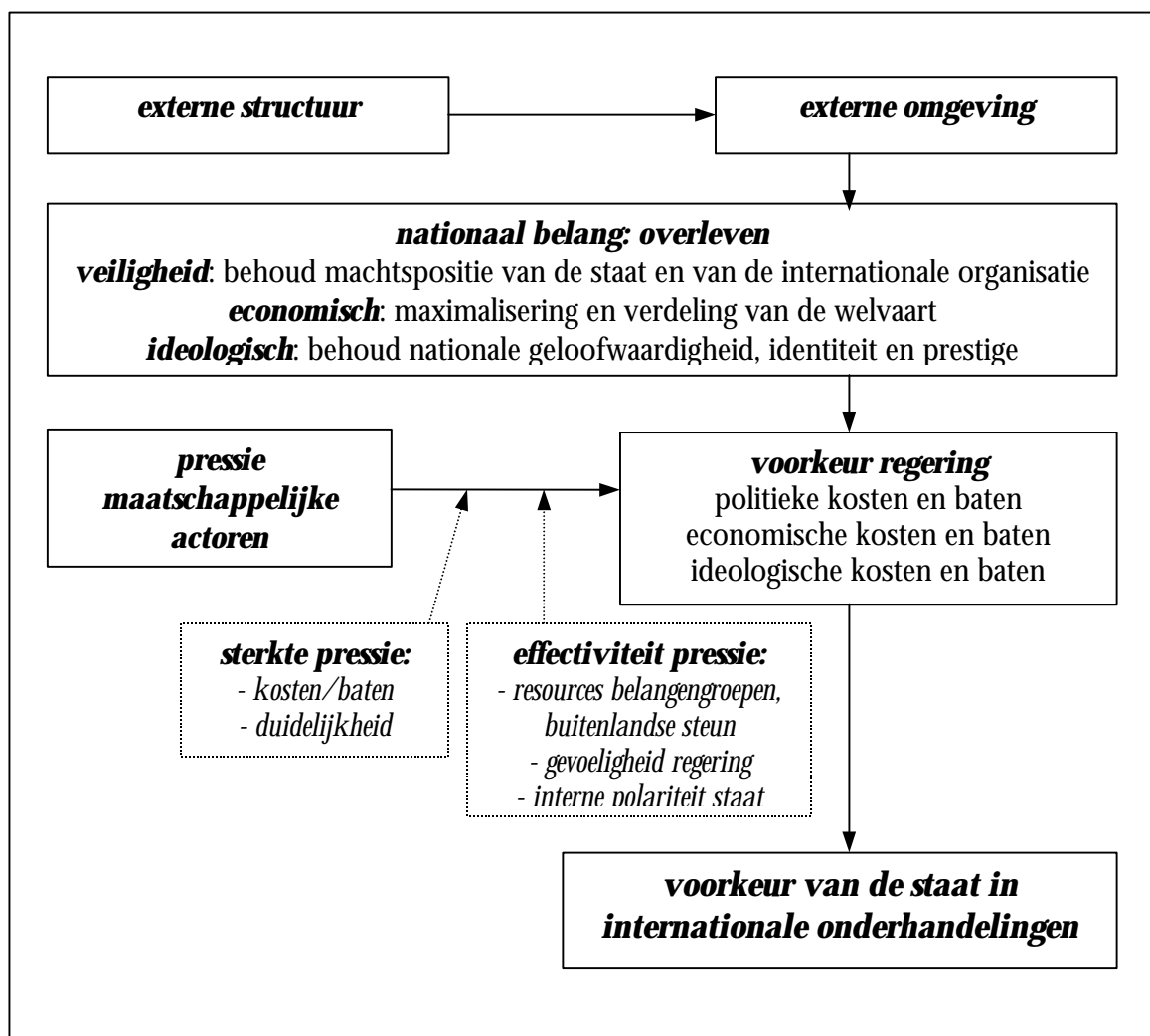
De *interne polariteit*, tenslotte, beïnvloedt structureel de hoeveelheid macht die maatschappelijke groepen nodig hebben om effectief pressie uit te oefenen. Hoe hoger de polariteit, hoe meer macht maatschappelijke actoren moeten inzetten om de voorkeursvorming van de regering te beïnvloeden. Hoe lager de polariteit of hoe instabieler de interne machtsverhoudingen, des te gevoeliger is de regering voor pressie (zie paragraaf 2.4.3). Dit betekent in een staatscentrische benadering als het institutioneel-realisme niet, dat een staat met een verzwakte interne machtspositie alleen nog een doorgeefluik van maatschappelijke belangen is en alleen instemt met een supranationale overeenkomst die aansluit bij de voorkeur van belangengroepen. Integendeel: juist een staat met een lage polariteit kan de voorkeur geven aan een supranationale overeenkomst die afwijkt van zijn voorkeur op basis van de afweging van nationale politieke kosten en baten. Hij kan een supranationale overeenkomst

benutten om beleidsveranderingen te bewerkstelligen op nationaal niveau waarvoor hij zonder de, reële of gesuggereerde, supranationale pressie de middelen niet zou hebben ('Brussels made me do it', cf. Hix 1999, 52). De beslotenheid van het supranationale besluitvormingsproces maakt het een staat gemakkelijker om in te stemmen met een overeenkomst die de interne positie van de regering versterkt, maar die afwijkt van wat in het licht van de voorkeuren van de belangengroepen aanvaardbaar zou zijn. In een 'society-centered' benadering zoals die van Moravcsik, daarentegen, zou het uitgesloten zijn dat het supranationaal onderhandelingsniveau de mogelijkheid biedt om de positie van de regering ten opzichte van binnenlandse actoren te versterken, aangezien immers de staat de belangen van de dominante binnenlandse actoren behartigt.

3.2.3 Conclusie: een voorkeur met een prijskaartje

De voorkeur waarmee een staat internationale onderhandelingen ingaat, is dus de uitkomst van een afweging die de regering maakt in het licht van het nationaal belang, op basis van de politieke, economische en ideologische kosten en baten van een voorstel. Hoe hoger de verwachte politieke, economische en ideologische kosten of baten van een voorstel voor gezamenlijk beleid, des te sterker is de intensiteit van de voorkeur van een staat.

Figuur 3.2. De totstandkoming van de voorkeur van de staat



De ervaringen met de uitvoering van eerdere supranationale overeenkomsten wegen mee in de inschatting van de verwachte kosten en baten van nieuw beleid (terugkoppeling, zie figuur 3.1). Ik kom hierop terug in paragraaf 3.4. In figuur 3.2 is het proces van totstandkoming van nationale voorkeuren als afzonderlijke fase weergegeven, los van de invloed die de andere fasen op de afwegingen hebben. De sterkte en effectiviteit van de pressie van maatschappelijke actoren bepalen de *politieke kosten en baten* van een voorstel. Maatschappelijke actoren oefenen sterke pressie uit als de verwachte kosten of baten van nieuw supranationaal beleid hoog zijn en gericht bij een bepaalde groep terecht komen. Pressie is effectiever, naarmate de belangengroep meer macht bezit en internationale steun geniet, de regering gevoeliger is voor maatschappelijke druk en de interne structuur een lagere polariteit heeft.

3.3 ONDERHANDELINGEN EN BESLUITVORMING IN EEN SUPRANATIONALE OMGEVING

In de onderhandelingen op supranationaal niveau ‘confronteert’ de staat zijn voorkeur met de voorkeuren van de andere lidstaten in een institutionele context met bepaalde intergouvernementele en supranationale kenmerken. De voorkeuren van staten, de intensiteit van hun voorkeuren, de relatieve machtsposities van staten en de instituties bepalen de uitkomst van de onderhandelingen.

3.3.1 Voorkeuren en macht in een internationale organisatie

Een staat geeft er in internationale onderhandelingen in beginsel de voorkeur aan om aan andere lidstaten zijn eigen beleidsnorm op te leggen en te voorkomen dat een hogere of lagere gezamenlijke norm tot stand komt. Een hogere gezamenlijke norm zou immers een dure aanpassing van het nationale beleid betekenen, een lagere gezamenlijke norm dan de nationale zou een duur concurrentienadeel opleveren (cf. Hix 1999, 234). De intensiteit van zijn voorkeur is afhankelijk van de omvang van de verwachte kosten of baten van de potentiële overeenkomst. Hoe hoger de verwachte kosten of baten, des te meer belang hecht een staat aan de uitkomst van de onderhandelingen.

Op grond van de voorkeuren van staten en de intensiteit ervan tekent zich een onderhandelingsruimte af van potentieel haalbare overeenkomsten (cf. Moravcsik 1993a, 497). ‘Society-centered’ benaderingen veronderstellen dat dominante maatschappelijke actoren de voorkeursordening van de staat bepalen. In die visie is een supranationale overeenkomst derhalve alleen mogelijk indien de belangen van dominante binnenlandse groepen in verschillende landen convergeren. Indien ze divergeren, is beleidscoördinatie uitgesloten (cf. Moravcsik 1993a, 487). In de institutioneel-realistische benadering, daarentegen, is overeenstemming alleen mogelijk als de voorkeuren van de *regeringen* in verschillende landen convergeren. De voorkeur die een staat in het onderhandelingsproces verdedigt, weerspiegelt immers de afweging die de regering maakte van de voorkeuren van dominante binnenlandse groepen en haar eigen voorkeuren (zie vorige paragraaf).

De kans dat een staat toch een dure hogere of lagere norm zal goedkeuren, hangt vooral af van zijn *macht positie* ten opzichte van de andere staten die deelnemen aan de onderhandelingen, met andere woorden, van zijn materiële capaciteiten. Zijn relatieve machtspositie bepaalt, ten eerste, of zijn deelname essentieel is voor verdere

samenwerking en, ten tweede, in hoeverre hij zelf een alternatief heeft in de vorm van eenzijdig nationaal optreden of de vorming van een alternatieve coalitie.

In de eerste plaats bepaalt zijn relatieve machtspositie of een staat behoort tot de 'cruciale staten' die ieder voor zich of samen de 'minimal contributing set' van de organisatie vormen (cf. Lieshout 1992a, 113; zie ook 'minimale effectieve subgroep', Aarts 1990, 51; 'minimal efficacious subgroup', Hardin 1982, 68). Zonder deelname van de 'cruciale staten' komt geen verdere samenwerking tot stand.

In de tweede plaats is het te verwachten dat 'ceteris paribus, more self-sufficient states (...) should make fewer international agreements and drive harder bargains in those that they do make' (Putnam 1988, 443). Een staat die lid is van een internationale organisatie, beoordeelt immers in hoeverre hij een *unilateraal alternatief* heeft door de voordelen van verdere beleidscoördinatie te vergelijken met de voordelen van eenzijdig nationaal beleid (cf. Moravcsik 1993a, 500). Daarbij hebben grote of relatief zelfvoorzienende staten een onderhandelingsvoordeel ten opzichte van kleinere, armere of meer open staten, waar externe effecten de effectiviteit van unilateraal beleid sterker reduceren (zie paragraaf 2.4.2). Deze laatste, meer kwetsbare, staten hebben het meest te winnen bij gezamenlijk beleid. Zij zullen dus sneller bereid zijn tot concessies en minder snel een veto uitspreken, omdat zij bij gebrek aan een aantrekkelijk alternatief de voorkeur geven aan een overeenkomst boven géén overeenkomst. Een lidstaat die beschikt over een aantrekkelijk eenzijdig alternatief, daarentegen, zal zich in de onderhandelingen veeleisend opstellen. Als zijn deelname essentieel is, kan zijn dreigement om een veto uit te spreken ertoe leiden dat een besluit tot stand komt op het niveau van de *minimum common denominator*, een besluit dat niet verder gaat dan wat hij als de meest terughoudende partner bereid is te accepteren (cf. Haas 1964, 111). Indien zijn deelname niet essentieel is en hij geen gevaar loopt te worden uitgesloten van de overige voordelen van de organisatie, kan de meest terughoudende staat ook de voorkeur geven aan constructieve onthouding ('opt-out'). Zijn 'opt-out' geeft de overige lidstaten de mogelijkheid een overeenkomst boven het niveau van de *minimum common denominator* te sluiten.

De capaciteiten van een staat om bij de besluitvorming een *alternatieve coalitie* te vormen zijn in de EU vooral relevant indien de Raad niet met unanimitéit, maar volgens de 'supranationale stemprocedure' bij (gekwaliceerde) meerderheid besluit. Coalitievorming is in dat geval noodzakelijk om een besluit aangenomen te krijgen of te blokkeren. In procedures met gewogen stemmen zijn grote lidstaten in het voordeel omdat ze meer stemmen hebben dan andere lidstaten, ondanks de vertekening in de weging van de stemmen in het voordeel van kleinere lidstaten (cf. Hosli 1996, 265). Indien de alternatieve coalitie terughoudender is jegens het onderhandelingsvoorstel dan de overige lidstaten, zal zij voorkómen dat een overeenkomst boven het niveau van de *minimum common denominator* tot stand komt. Indien de voorkeur van de alternatieve coalitie daarentegen uitgaat naar een hogere norm dan de overige leden voorstaan, kan dit resulteren in zogenaamde 'flexibilisering' van samenwerking. Flexibilisering kan verschillende vormen aannemen. Bij *samenwerking met meer snelheden* stemmen alle lidstaten in met de overeenkomst, maar verschillen ze ten aanzien van het tempo waarin ze de overeenkomst zullen realiseren. Bij de zogenaamde *variabele geometrie* sluiten een aantal lidstaten op een beleidsterrein een overeenkomst die verder gaat dan wat de overige lidstaten nastreven ('opt-up') zonder te verwachten dat de niet-deelnemers zich op een later tijdstip aansluiten (cf. Stubb 1996, 283). In dat geval

ontstaan er nieuwe externe effecten voor degenen die geen deel uitmaken van de alternatieve coalitie. Daarom kan de dreiging uitgesloten te worden van een alternatieve coalitie voor een 'opt-up' ertoe leiden, dat een staat akkoord gaat met duur gezamenlijk beleid, omdat de verwachte kosten van uitsluiting nog hoger zijn dan die van het voorstel (cf. Moravcsik 1998, 61).

Niet alleen de relatieve machtspositie op basis van materiële capaciteiten, maar ook de *interne polariteit* van een staat beïnvloedt zijn onderhandelingspositie, met name voor wat betreft zijn mogelijkheden om, ten eerste, een 'package deal' goed te keuren en, ten tweede, concessies te verkrijgen van zijn onderhandelingspartners.

Het eerste punt betreft het gegeven dat de onderhandelingspositie van een staat met een intense voorkeur in de onderhandelingen over een overeenkomst zwakker is dan de positie van een staat met een minder intense voorkeur (cf. Moravcsik 1993a, 499). Een staat met een intense voorkeur vóór een bepaalde gezamenlijke overeenkomst zal niet het risico willen lopen dat die overeenkomst *niet* tot stand komt, terwijl een staat met een intense voorkeur tégen een overeenkomst juist wil voorkomen dat deze overeenkomst *wel* tot stand komt. Dit gegeven verklaart de potentiële aantrekkelijkheid van 'package deals' of samenwerking door 'logrolling', waarbij de uitkomst voor alle deelnemers aan de onderhandelingen een voordelig element bevat (cf. Bueno de Mesquita en Stokman 1994, 69). In een supranationale organisatie met talloze parallelle onderhandelingen en een executieve die de rol van 'makelaar' speelt, is het mogelijk tegen relatief geringe kosten onderhandelingen over verschillende voorstellen te koppelen. Deze 'issue-linkage' biedt een staat het voordeel dat hij zijn zwakte op het terrein waar zijn belangen het grootst zijn kan compenseren door zijn sterke positie bij een andere kwestie, waar de voorkeuren van andere lidstaten intenser zijn. De 'package deal' die hieruit resulteert zou zo een op zichzelf beschouwd dure overeenkomst aanvaardbaar kunnen maken voor een staat, omdat een andere overeenkomst in het pakket voordelen oplevert.

Toch is het koppelen van 'issues' aan enkele belangrijke beperkingen onderhevig en derhalve minder aantrekkelijk dan in de literatuur wel gesuggereerd wordt. 'Package deals' zullen bijvoorbeeld alleen besluiten betreffen die kwantificeerbare elementen bevatten, omdat alleen daarvoor 'ruil' mogelijk is. Bovendien dient het nationale niveau in de analyse betrokken te worden. De ruimte die een staat heeft om een 'package deal' aan te gaan zal mede bepaald worden door de interne polariteit en de mate van binnenlandse pressie. De interne machtspositie van de regering moet voldoende sterk zijn om het verzet van benadeelde groepen te negeren of de regering moet voldoende middelen hebben om deze groepen te compenseren, teneinde te voorkomen dat zij de implementatie van de overeenkomst blokkeren en de overeenkomst toch duurder wordt dan verwacht. In de EU worden derhalve voorstellen *binnen* een beleidssector gekoppeld en zelden *tussen* sectoren, omdat alleen koppeling *binnen* een sector compensatie op nationaal niveau toestaat (cf. Hayes-Renshaw en Wallace 1997, 64). Hieruit volgt dat 'package deals' alleen gesloten kunnen worden op beleidsterreinen waar veel besluiten tot stand komen. Ze zijn in het kader van mijn onderzoek verder niet relevant, omdat op sociaal gebied, en meer specifiek op het gebied van gelijke rechten van vrouwen en mannen, te weinig besluiten met kwantificeerbare elementen tot stand zijn gekomen om dergelijke 'deals' mogelijk te maken.

In de tweede plaats, wat betreft het verkrijgen van concessies van de onderhandelingspartners, doet zich de paradox voor dat een zwakke interne machtspositie de onderhandelingspositie van een staat juist kan versterken. Deze paradox komt in de literatuur voor als 'tying hands'-strategie (cf. Evans 1993, 399). De staat kan zijn zwakke positie op nationaal niveau namelijk benutten om op internationaal niveau aannemelijk te maken dat hij geen ruimte heeft om concessies te doen en dat hij niet in staat is op nationaal niveau een overeenkomst te doen goedkeuren en uitvoeren die niet spoort met zijn voorkeur. Niettemin lijkt de strategie slechts bij hoge uitzondering effectief te zijn. Zij werkt alleen dan, als aan vier voorwaarden voldaan is:

1. de intern zwakke staat maakt deel uit van de 'minimal contributing set';
2. het 'tying hands'-argument van de intern zwakke staat is geloofwaardig in de ogen van de andere staten die aan de onderhandelingen deelnemen;
3. de overige deelnemers aan de onderhandelingen hechten veel belang aan de totstandkoming van een gezamenlijke overeenkomst omdat zij de status quo onaantrekkelijk vinden;
4. er ligt extra tijdsdruk op de onderhandelingen, omdat de interne situatie van de zwakke staat verder dreigt te verslechteren en de goedkeuring op nationaal niveau nog problematischer dreigt te worden.

Indien aan deze vier voorwaarden voldaan is, zullen de overige staten die deelnemen aan de onderhandelingen bereid zijn concessies te doen die ertoe leiden dat de uitkomst dichterbij de voorkeur van de intern zwakke staat komt te liggen dan op grond van diens machtspositie te verwachten was. Deze situatie zal zich echter niet vaak voordoen.

3.3.2 Macht, voorkeuren en instituties

In tegenstelling tot het neo-realisme en in navolging van het neo-institutionalisme kent het institutioneel-realisme aan instituties een belangrijke rol toe: 'What institutional realism adds to (neo)realism (...) is the perception that institutions can play a crucial role also in this [anarchic, AvdV] kind of system, as part of the external structure *and* the internal structure (...).²⁷ Institutions do this by entering into the considerations of states when they decide on the best way to survive in the states system' (Lieshout 1999a, 28).

Internationale instituties, 'related complexes of rules and norms' (Keohane 1989, 163), behoren tot de externe omgeving van staten. Ze ontstaan bedoeld of onbedoeld uit de interacties tussen staten onderling, tussen staten en niet-gouvernementele actoren en tussen niet-gouvernementele actoren onderling. Ze filteren het effect van de externe structuur op het gedrag van staten door onzekerheid te reduceren, omdat ze bepaalde gedragingen 'voorschrijven' en andere 'verbieden'. Ze kunnen worden gedefinieerd aan de hand van hun regels: 'When we ask whether X is an institution, we ask whether we can identify persistent sets of rules that constrain activity, shape expectations, and prescribe roles' (Keohane 1989, 163). Internationale organisaties zijn *specifieke instituties*. Ze zijn het resultaat van onderhandelingen en zijn expliciet overeengekomen door de actoren die er deel van uitmaken. Internationale organisaties

²⁷ Zoals uiteengezet is in hoofdstuk twee zijn instituties in mijn model geen deel van de externe *structuur*, maar van de externe *omgeving* van staten.

zijn instituties die in staat zijn tot 'purposive action like raising and spending money, promulgating policies, and making discretionary choices' (Keohane 1989, 175). De EU is op grond van deze criteria een institutie met talrijke informele regels en een organisatie waarvan de doeleinden, de expliciete regels voor geaccepteerd gedrag en de 'rollen' voor de actoren zijn neergelegd in verdragen en aanverwante teksten. De lidstaten zijn voor de verwezenlijking van de doeleinden financiële en beleidsinstrumenten overeengekomen en hebben een complex van supranationale en intergouvernementele instellingen in het leven geroepen.

'Klassieke' problemen in internationale onderhandelingen, zoals asymmetrische informatie en onzekerheid over het gedrag en de betrouwbaarheid van de andere staten, spelen uiteraard ook in een supranationale organisatie als de EU een rol. De problemen zijn echter minder groot als gevolg van het institutionele kader waarbinnen de onderhandelingen plaatsvinden. Er is immers een supranationaal apparaat dat voorstellen formuleert, informatie verstrekt en toeziet op de naleving van de regels voor besluitvorming en de beslechting van geschillen, en er is een permanente vertegenwoordiging, in letterlijke zin, van elke lidstaat, die intensief informatie uitwisselt met het eigen nationale niveau, het supranationale apparaat en de andere permanente vertegenwoordigingen (cf. Kerremans 1996, 231).²⁸

Wat betekent dit institutionele kader voor de uitkomst van de onderhandelingen tussen staten? Op basis van gedetailleerde analyses van besluitvorming in acht intergouvernementele organisaties stelden Cox en Jacobson vast, dat ook in internationale organisaties de relatieve machtsverhoudingen tussen de lidstaten doorslaggevend zijn voor de uitkomst van de onderhandelingen, al kan de internationale instelling enige autonome invloed uitoefenen op beleidsterreinen die een meer technisch, specialistisch karakter hebben (cf. Cox en Jacobson 1973, 389). In hun analyse hebben Cox en Jacobson echter geen oog voor de *onbedoelde* invloed van internationale organisaties als gevolg van de delegatie van bevoegdheden en padafhankelijke ontwikkelingen.

In termen van een 'principal-agent' analyse delegeren staten, de 'principals', bevoegdheden aan een organisatie, een 'agent'. Dit kan resulteren in 'bureaucratic drift' door de organisatie in plaats van de door de staten gewenste 'neutrale' uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden (cf. Hix 1999, 22; Pollack, 1997, 108). 'Agents' ontwikkelen immers hun eigen visie op hun mandaat op basis van hun eigen belangen en voorkeuren. Ze proberen hun middelen en hun invloed uit te breiden. Instituties kunnen de efficiëntie van onderhandelingen en de opbrengsten van samenwerking verhogen omdat ze de kans op misrekeningen verkleinen en transactiekosten reduceren. Hierdoor kunnen staten zich succesvoller aanpassen aan veranderingen in het systeem. Instituties kunnen de kosten van aanpassing aan de externe structuur en omgeving echter ook verhogen doordat eenmaal bestaande procedures en regels verandering bemoeilijken, zeker als deze aanvankelijk succesvol zijn geweest. 'Institutionele taaiheid' beperkt staten niet alleen in hun keuzes, maar ook in hun mogelijkheden om in die beperkingen verandering te brengen, temeer daar 'principals', als ze eenmaal bevoegdheden gedelegeerd hebben, geen strikte controle meer kunnen uitoefenen over de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend (cf. Pierson 1996, 145; Scharpf 1988, 242).

²⁸ Zie de Appendix voor een beknopte beschrijving van de functies van het Coreper (*Comité des Représentants Permanents*).

Het institutioneel-realisme is niet alleen geïnteresseerd in instituties voorzover zij samenwerking vergemakkelijken – aangezien dat in het verlengde ligt van de theoretische verwachtingen dat staten akkoord gaan met institutionalisering van samenwerking zolang dit in hun belang is en hun positie versterkt – maar ook in de onbedoelde gevolgen waarmee institutionalisering gepaard gaat, waardoor bepaalde gedragsmogelijkheden voor staten juist duurder worden. Dit kan ertoe leiden dat staten ander gedrag vertonen dan louter op grond van hun eigenbelang verwacht zou worden. In de EU beschikken het Europese Hof, de Europese Commissie en het Europees Parlement over een zekere mate van autonomie ten opzichte van de lidstaten, die daardoor beperkt zijn in hun mogelijkheden om de handelingen van deze instellingen te controleren (cf. Wessels 1996, 21). Hier behandel ik de invloed van de Europese Commissie en het Europees Parlement op de onderhandelingen over gezamenlijk beleid in de EU.²⁹ De invloed van het Hof komt aan de orde in paragraaf 3.4.3.

De *Europese Commissie* (Commissie) heeft een *exclusief recht van initiatief*. Zij is formeel de ‘agenda-setter’ die bepaalt hoe een probleem wordt geformuleerd en ingekleed (*framed*). Ook indien andere instellingen of lidstaten haar verzoeken actie te ondernemen, zijn de vorm en inhoud van een voorstel haar exclusieve verantwoordelijkheid. De Raad kan geen besluit nemen zonder voorafgaand voorstel van de Commissie.

De Commissie wordt geacht onpartijdig te zijn jegens individuele lidstaten, en zij zal grote waarde hechten aan die reputatie omwille van de legitimiteit en effectiviteit van haar optreden.³⁰ Dit betekent echter niet dat de informatieverstrekking, de formulering en de selectie van voorstellen op voor de lidstaten neutrale, niet-politieke wijze plaatsvinden. De Commissie staat *niet* neutraal ten aanzien van de ontwikkeling van supranationale samenwerking. Zij streeft naar uitbreiding en verdieping van supranationale besluitvorming op grond van ideologisch en materieel eigenbelang bij expansie van haar taken, begroting en personeel. Haar eigen belangen kleuren haar voorstellen en de keuze van mogelijke bondgenoten in het onderhandelingsproces. Als gevolg van de exclusieve ‘agenda-setting’-bevoegdheid in combinatie met een supranationale invulling van het eigenbelang kunnen vergaande voorstellen op de agenda komen. Het is dus te verwachten dat de voorstellen van de Commissie aansluiten bij de voorkeuren van lidstaten die een hoge nationale norm hebben en voorstander zijn van vergaand gezamenlijk beleid. Zo beïnvloedt de Commissie de relatieve machtsverhoudingen, omdat ze de onderhandelingsmacht versterkt van de staten die het meest belang hebben bij gezamenlijk beleid en om die reden juist op dat punt de minste onderhandelingsruimte hebben.

De Raad mag alleen met eenparigheid van stemmen van een Commissievoorstel afwijken, ook wat betreft de rechtsgrondslag ervan (artikel 189A EG-Verdrag; Kapteyn en VerLoren van Themaat 1995, 128 en 254).³¹ Al heeft de Commissie dus formeel

²⁹ Alleen de besluitvorming in de supranationale ‘eerste pijler’ van het Verdrag van Maastricht wordt hier besproken. De procedures met betrekking tot de twee voornamelijk intergouvernementele pijlers voor buitenlands beleid (GBVB) en justitie en binnenlandse zaken (SJBZ) blijven buiten beschouwing, omdat zij buiten het bestek (1955-1992) en het beleidsterrein van het empirisch onderzoek vallen.

³⁰ Lidstaten hechten veel belang aan het bezetten van bepaalde posten binnen de Commissie, *niet* omdat de Commissie een attitude vóór of tegen een bepaalde lidstaat heeft (bijvoorbeeld ‘pro-Frans’ of ‘anti-Duits’ zou zijn), maar omdat ze over mogelijkheden beschikt om de besluitvorming te beïnvloeden en een lidstaat daarover graag zoveel mogelijk controle uitoefent.

³¹ Een uitzondering hierop vormt de laatste fase van de medebeslissingsprocedure, die sinds het Verdrag van Maastricht in werking is getreden; zie Appendix.

voldoende aan één lidstaat als bondgenoot in de Raad om een vergaand voorstel te kunnen handhaven op de agenda, dit betekent niet dat de Raad het goedkeurt. Het is te verwachten dat de Commissie *de facto* invloed kan uitoefenen indien er onzekerheid heerst onder de lidstaten ten aanzien van gezamenlijk optreden, op een moment dat 'geen beleid' duurder is dan gezamenlijk beleid. Dit is het geval indien de *status quo* voor de lidstaten onaantrekkelijk is, en zij nog geen duidelijk idee hebben over de wijze waarop gezamenlijke actie moet worden ondernomen om de onaantrekkelijke situatie op te heffen (cf. Pollack 1997, 124). De *status quo* is onaantrekkelijk als de positie van de organisatie ten opzichte van derden in het internationaal systeem dreigt te verzwakken of als de onderlinge verhoudingen in de organisatie onduidelijk zijn als gevolg van interne instabiliteit. Als lid van een supranationale organisatie, die een relatief stabiele en informatierijke omgeving biedt, gekenmerkt door hoge interactiedichtheid, kan een staat intensivering van samenwerking zien als antwoord op dergelijke dreigende instabiliteit en onzekerheid. Indien de Commissie in die situatie zelf een uitgesproken voorkeur heeft of specifieke informatie en expertise tot haar beschikking heeft, kan ze de *framing* van het issue bepalen. Dan is het voorstelbaar dat lidstaten instemmen met een voorstel dat in de implementatiefase meer blijkt te kosten dan verwacht.

De Commissie heeft ook invloed op het verdere verloop van de onderhandelingen. Aangezien ze onpartijdig is ten aanzien van de afzonderlijke lidstaten, bevindt ze zich in een goede positie om als 'gezaghebbend makelaar' te bemiddelen tussen uiteenlopende standpunten (cf. Pollack 1997, 126). Ze formuleert de amendementen en bepaalt telkens op basis van welk voorstel de lidstaten verder onderhandelen. Evenals in de 'agenda-setting' fase geldt dat tijdens de onderhandelingen haar positie het sterkst is als de lidstaten ontevreden zijn met de *status quo* en zij nog geen besluit hebben genomen over de wijze om de situatie te verbeteren, terwijl er een formele of feitelijke tijdsdruk is om tot een besluit te komen (verdragsbepaling, nationale verkiezingen) waardoor het te duur is om over alle alternatieven te onderhandelen of besluitvorming uit te stellen.

Het *Europees Parlement (EP)* had aanvankelijk een beperkte adviserende en controlerende rol.³² De Raad moest het EP raadplegen, maar kon zonder motivatie het standpunt van het parlement naast zich neerleggen. De invoering van de samenwerkingsprocedure (Europese Akte 1987, artikel 189 C EG-Verdrag) en de medebeslissingsprocedure (Verdrag van Maastricht 1992, artikel 189 B EG-Verdrag) versterkte de rol van het EP in de besluitvorming (cf. Hix 1999, 94). Het EP wordt sinds het Verdrag van Maastricht op een aantal terreinen beschouwd als 'medewetgever'. In de medebeslissingsprocedure heeft het EP vetorecht. Als het een voorstel amendeert, moet de Raad de amendementen accepteren of met het EP onderhandelen tot ze het samen eens zijn. Indien overeenstemming uitblijft, komt er geen besluit tot stand (cf. Kapteyn en VerLoren van Themaat 1995, 268; Neunreither 1999, 63). Deze vernieuwing valt verder buiten het bestek van dit onderzoek.

Tot aan de inwerkingtreding van de Europese Akte was de 'agenda-setting' invloed van het EP volledig afhankelijk van de bereidheid van de Commissie om naar aanleiding van parlementaire resoluties een initiatief te nemen of zijn amendementen ten aanzien van de Commissie-voorstellen over te nemen. Zijn invloed op de uitkomst

³² Voor een overzicht van de bevoegdheden van het Europees Parlement, zie Appendix.

van de onderhandelingen was volledig afhankelijk van de instemming van de Raad. Het gedrag van de lidstaten in de Raad onttrok zich aan de controle van het EP, op drie punten na. *Ten eerste* wist het EP vooral tot de rechtstreekse verkiezingen in 1979 op indirecte wijze de lidstaten te controleren, omdat het uit leden van nationale parlementen bestond die voor de Commissie als 'klikspaan' fungeerden en een bron van informatie waren over nationale nalatigheid bij de implementatie van Europese besluiten. *Ten tweede* kan het EP de Raad voor het Europees Hof van Justitie (Hof) dagen, indien de Raad nalaat een besluit te nemen terwijl hij daar krachtens het verdrag wel toe verplicht is. Het EP kan de Raad via het Hof dwingen gezamenlijk beleid te ontwikkelen (zie Zaak 13/83, *Vervoersbeleid, Parlement vs. Raad*), al heeft het vervolgens geen directe invloed op de inhoud en vorm van het beleid.³³ *Ten derde* heeft het EP als begrotingsautoriteit onder meer het recht om de ontwerpbegroting van de Raad te amenderen voorzover deze 'niet-verplichte uitgaven' betreft (artikel 203 EG-Verdrag). Het EP kan van dit recht gebruik maken om begrotingslijnen voor nieuw beleid te openen en zo op indirecte wijze de wetgevende bevoegdheid van de Raad beïnvloeden, al is de begroting niet altijd een voldoende rechtsgrondslag voor nieuw beleid (cf. Kapteyn en VerLoren van Themaat 1995, 231).

3.3.3 Conclusie

Samenvattend kunnen we stellen dat de waarschijnlijkheid dat een staat in een supranationale organisatie instemt met duur gezamenlijk beleid toeneemt, naarmate zijn machtspositie ten opzichte van de andere staten die deelnemen aan de onderhandelingen over gezamenlijk beleid zwakker is en hij des te minder bij machte is een unilaterale oplossing te kiezen of een alternatieve coalitie te vormen. Op sommige beleidsterreinen is de kans dat een staat duur gezamenlijk beleid goedkeurt, bovendien groter als het voorstel deel uitmaakt van een 'package deal' die de staat op een ander *issue* voordelen biedt, dan wanneer het op zichzelf staat. Voorts kan een zwakke interne machtspositie de positie van een staat in de onderhandelingen zodanig versterken dat hij geen duur gezamenlijk beleid hoeft goed te keuren ('tying hands'). Dit geldt echter alleen, als hij deel uitmaakt van de 'minimal contributing set', zijn zwakke positie geloofwaardig is in de ogen van de andere staten en de status quo voor de overige deelnemers aan de onderhandelingen onaantrekkelijk is.

De gedragsmogelijkheden van staten worden eveneens beïnvloed door supranationale actoren die eigen belangen en voorkeuren hebben. De kans, dat de uitkomst van het onderhandelingsproces niet alleen bepaald wordt door de voorkeuren en de machtsverhoudingen van de deelnemende staten maar ook door de eigen voorkeuren van een supranationale executieve, neemt toe naarmate de *status quo* voor de lidstaten onaantrekkelijker is en het voor hen onduidelijker is aan welke oplossing zij de voorkeur geven. In dat geval kan de inbreng van een supranationale executieve als de Commissie als agenda-setter en bemiddelaar de kans vergroten dat staten duur gezamenlijk beleid overeenkomen. De invloed van het EP op het gedrag van staten werkte tot de verdragswijzigingen in 1992 alleen kostenverhogend als het via de Commissie de staten onder druk zette om overeengekomen beleid te implementeren en

³³ Het EP heeft sinds 1992 wel invloed op de inhoud van overeenkomsten die op basis van de medebeslissings-procedure tot stand komen, maar dit is voor dit onderzoek verder niet relevant.

via het Hof of de begrotingsprocedure de Raad onder druk zette om nieuw beleid te ontwikkelen.

3.4 IMPLEMENTATIE EN HANDHAVING VAN INTERNATIONAAL BELEID

De derde fase in het besluitvormingsproces is de *output*-fase, waarin de genomen besluiten bekrachtigd en uitgevoerd worden. In theorievorming op het gebied van internationale betrekkingen neemt deze fase indirect een belangrijke plaats in, als gevolg van de veronderstelling dat ze 'haar schaduw werpt' op het onderhandelingsproces tussen staten. In deze paragraaf wordt uiteengezet onder welke voorwaarden staten gezamenlijk beleid al dan niet implementeren. Eerst komt de invloed aan de orde van de externe structuur, de externe omgeving en het lidmaatschap van intergouvernementele en supranationale organisaties op het gedrag van staten. Vervolgens behandel ik de invloed van de interne structuur op de kans dat een staat duur gezamenlijk beleid implementeert.

3.4.1 Externe structuur en omgeving: hegemon en geloofwaardigheid

In IB-theorievorming wordt in het algemeen verondersteld dat de kans dat overeenkomsten nageleefd worden in het internationaal systeem kleiner is dan in het nationaal systeem, omdat er in het internationaal systeem geen hoger gezag is dat toeziet op de naleving van overeenkomsten (cf. Axelrod en Keohane 1993, 85). In weerwil van deze sombere verwachtingen geldt echter dat 'most states at most times pay some respect to the basic rules of coexistence in international society' (Bull 1995^{ed}, 40). Het anarchische internationale systeem kent weliswaar geen 'deurwaarders', maar er zijn toch enkele potentiële restricties op opportunistisch gedrag: *grote machtsongelijkheid*, het belang dat staten hechten aan hun *geloofwaardigheid* en de werking van *institutes*.

De kans dat overeenkomsten worden nageleefd is groter naarmate de externe structuur van het internationaal systeem een hogere *polariteit* heeft (zie paragraaf 2.3.1). De kans is het grootst in het geval van de aanwezigheid van een hegemon. Deze heeft de middelen om de kosten van toezicht op naleving te dragen en kan bij overtreding van de afspraken ingrijpen door geweld te gebruiken of daarmee te dreigen. Deze restrictie biedt echter geen garantie voor handhaving, omdat een hegemon alleen zal optreden indien niet-naleving in zijn ogen de status quo bedreigt. Bovendien kan geen andere staat de hegemon in toom houden als deze zijn beloftes niet nakomt.

De aantrekkelijkheid van het verbreken van afspraken wordt kleiner naarmate staten meer belang hechten aan hun *geloofwaardigheid*. De geloofwaardigheid van een staat betreft de verwachtingen van andere staten dat hij bij machte zal zijn om zich aan zijn beloftes te houden en zijn dreigementen uit te voeren (cf. Lieshout 1992b, 417). Staten hechten waarde aan hun geloofwaardigheid omdat ze zich als gevolg van onzekerheid en gebrek aan informatie in hun gedrag ten opzichte van elkaar sterk laten leiden door hun ervaringen met andere staten. Een staat met een goede reputatie zal gemakkelijker overeenkomsten kunnen sluiten, omdat zijn partners denken dat hij in staat en bereid is zijn beloftes na te komen en zijn dreigementen uit te voeren (cf. Keohane 1984, 105). De geloofwaardigheid van een staat speelt dus een belangrijke rol in de onderhandelingsfase, maar wordt voornamelijk opgebouwd in de implementatiefase van eerdere overeenkomsten. Hoeveel belang een staat hecht aan

zijn geloofwaardigheid is een functie van, ten eerste, het aantal deelnemers aan een overeenkomst (cf. Keohane 1984, 77; Grieco 1990, 33), ten tweede, de interactiecapaciteit van de externe omgeving en de kans dat een staat vaker met dezelfde deelnemers te maken heeft (zie paragraaf 2.3.2) en ten derde, de stabiliteit van het internationaal systeem.

Een staat die veel waarde hecht aan zijn geloofwaardigheid staan de volgende mogelijkheden open bij zijn afweging of hij een gezamenlijke overeenkomst die dure maatregelen vereist op nationaal niveau al dan niet zal uitvoeren. Hij kan aanvankelijk de overeenkomst negeren in de hoop dat niet-naleving onopgemerkt blijft. Indien op den duur deze strategie faalt, kan hij proberen zijn geloofwaardigheid te 'immuniseren' (cf. Lieshout 1995, 41) door uit te leggen dat de informatie over zijn gedrag onjuist is omdat hij naar zijn maatstaven de afspraken wel degelijk naleeft. Als ook deze strategie faalt en de kosten van het verlies van geloofwaardigheid de kosten van naleving dreigen te overtreffen, kan hij ertoe overgaan de overeenkomst uit te voeren.

De kans dat een staat duur gezamenlijk beleid uitvoert is dus groter, naarmate de externe structuur een hogere polariteit heeft en een staat meer waarde hecht aan zijn geloofwaardigheid. Dat laatste is het geval als het aantal deelnemers aan een overeenkomst beperkt is, de omgeving een hoge interactiecapaciteit heeft en het internationaal systeem stabiel is.

3.4.2 In intergouvernementele organisaties: geloofwaardigheid en toezicht

Intergouvernementele organisaties stellen uiteraard geen hiërarchische ordening in: het systeem blijft anarchisch. Wel versterken ze de 'filterende werking' van de externe omgeving en vergroten de waarde die staten hechten aan hun geloofwaardigheid. Ze doen dit op twee manieren, namelijk door de interactiecapaciteit en de waarde van lange-termijnbelangen te verhogen en toezicht uit te oefenen op naleving.

De *hoge interactiecapaciteit* van een intergouvernementele organisatie maakt het ontduiken van afspraken minder aantrekkelijk, omdat een staat frequent en met betrekking tot verschillende onderwerpen met dezelfde partners te maken zal krijgen. Organisaties reduceren de onzekerheid die staten kennen ten aanzien van de betrouwbaarheid van hun partners. Een staat zal sterker geneigd zijn zich aan de regels te houden als hij heeft geleerd dat andere staten dat ook doen. In een dergelijke situatie is een staat nog meer aan zijn geloofwaardigheid gehecht. Bovendien verlengt het lidmaatschap van een intergouvernementele organisatie de *tijdshorizon* van staten. Staten definiëren hun belangen op den duur niet meer alleen op korte termijn, maar houden tevens sterker rekening met de opbrengst van het lidmaatschap van de organisatie in het algemeen. Hoe langer de samenwerking duurt en hoe hoger de opbrengsten ervan, des te groter het potentieel verlies als die samenwerking schade oploopt als gevolg van niet-naleving van overeenkomsten. Niet-naleving op het ene gebied kan niet-naleving van andere lidstaten op een ander gebied uitlokken, waardoor de belangen van de eerste overtreders geschaad kunnen worden (cf. Keohane en Axelrod 1993, 94).

Intergouvernementele organisaties bieden verder een kader voor *toezicht op de naleving* van regels en voor het signaleren van overtredingen. Staten zijn terughoudend om elkaar voor de rechter te dagen uit angst de aandacht op eventuele eigen nalatigheid te vestigen of hun onderlinge betrekkingen schade te berokkenen. Een internationaal tribunaal als onderdeel van een intergouvernementele organisatie kan staten

dagvaarden.³⁴ De kans dat niet-naleving onopgemerkt blijft, neemt daarmee af, waardoor de strategie om een dure overeenkomst te ‘negeren’ minder kans van slagen heeft. Een tribunaal kan een staat echter niet dwingen te verschijnen. Zijn ‘basic ability to compel or cajole compliance with its judgments’ is bovendien beperkt (cf. Helfer en Slaughter 1997, 278). Een veroordeling door een internationaal tribunaal schaadt het prestige van een staat, maar het tribunaal heeft geen eigen middelen om naleving van zijn uitspraken af te dwingen. Andere staten moeten de eventuele sancties uitvoeren. Zij zijn echter terughoudend om sancties tegen een staat uit te voeren om dezelfde redenen als waarom ze een andere staat niet voor de rechter dagen (cf. Helfer en Slaughter 1997, 286).

3.4.3 In een supranationale organisatie: toezicht en tangconstructies

In de EU zijn bevoegdheden met betrekking tot implementatie en handhaving gedelegeerd aan twee supranationale instellingen, namelijk de Commissie en het Europees Hof van Justitie (Hof). Zij zijn bevoegd om toe te zien op de implementatie van beleid, een interpretatie te geven van gemaakte afspraken en op te treden bij niet-naleving. Onder welke voorwaarden deze delegatie ertoe leidt dat een staat besluiten implementeert en arresten van een supranationaal hof respecteert, is sinds het begin van de jaren negentig voorwerp van debat onder politicologen en juristen (cf. Alter 1998; Burley en Mattli 1993; Garrett 1995; Garrett *et al.* 1998; Mattli en Slaughter 1998). De kernvraag is of het Hof, al dan niet in samenwerking met de Commissie, staten ertoe kan brengen een andere afweging te maken van de kosten en baten van naleving versus niet-naleving dan een tribunaal in een intergouvernementele organisatie. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat dit inderdaad het geval is, in de eerste plaats als gevolg van de grotere mogelijkheden om toezicht uit te oefenen, waardoor de kans kleiner wordt dat niet-naleving onopgemerkt blijft, en in de tweede plaats als gevolg van het ontstaan van verbindingen tussen het supranationale en het nationale niveau, die een dwarse lidstaat als het ware in de tang nemen.

Supranationaal toezicht

Zoals gezegd vergroten intergouvernementele organisaties de kans op naleving door toezicht uit te oefenen op de naleving van overeenkomsten. In een supranationale organisatie zoals de EU mogen ook andere actoren een staat voor de rechter brengen. In de EU mag echter ook de Commissie een zaak tegen een lidstaat aanhangig maken bij het Hof. Ook in de EU zouden staten zelden op hun overtredingen gewezen worden als alleen staten de bevoegdheid hadden om een lidstaat voor het Hof te brengen. Uit de cijfers blijkt hoe graag EU-lidstaten die taak liever aan een ander overlaten.³⁵ Bovendien kunnen individuele burgers en ondernemingen bij de nationale rechter een klacht indienen indien hun belangen geschaad zijn omdat een staat Europese overeenkomsten niet naleeft.

³⁴ Een internationaal tribunaal wordt hier opgevat als elke vorm van ‘third party adjudication’ van internationaal recht, dus zowel het Internationaal Hof van Justitie als de geschillenprocedure van de Wereldhandelsorganisatie (cf. Helfer en Slaughter 1997, 285).

³⁵ In de EU zijn er tot 1999 vier gevallen geweest waarin een lidstaat een zaak aanhangig maakte tegen een andere lidstaat op basis van artikel 170. De Commissie maakte tussen 1953 en 1999 op basis van artikelen 169, 171 en 225 EG-Verdrag in totaal 1.442 zaken aanhangig tegen de lidstaten (Hof 1999, tabel 12).

De Commissie, onder supervisie van het Europees Parlement, heeft bovendien de bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op de implementatie van besluiten. Op basis van informatie van de lidstaten, subnationale actoren en eigen onderzoek rapporteert zij over de stand van zaken. Lidstaten worden hierdoor geïnformeerd over elkaars nalatigheden. Naar aanleiding van haar bevindingen kan de Commissie een lidstaat vervolgens een aanmaning sturen waarin zij aangeeft op welke punten de lidstaat in gebreke is. Hiermee start een fase van mondeling en schriftelijk overleg. De lidstaat moet niet-naleving formeel toegeven, rechtvaardigen of weerleggen. In intergouvernementele organisaties kunnen staten proberen hun geloofwaardigheid te immuniseren door te betogen dat niet-naleving het gevolg was van een misverstand of een verschil in interpretatie. In een supranationale organisatie kan een staat na het overleg met de supranationale executieve niet-naleving niet langer met dergelijke argumenten rechtvaardigen. Als de lidstaat niet of niet op volgens de Commissie bevredigende wijze reageert op de aanmaning stuurt de Commissie een 'met redenen omkleed advies'. Indien dit nog niet het gewenste effect sorteert, kan de Commissie vervolgens besluiten de zaak aanhangig te maken bij het Hof. De kans dat niet-naleving opgemerkt en aangeklaagd wordt, is in de EU dus aanzienlijk groter dan in een intergouvernementele organisatie.

Supranationale handhaving: onbedoelde tangconstructies

Ook in een supranationale organisatie kunnen lidstaten uiteindelijk arresten naast zich neerleggen, omdat het Hof geen 'executoriale dwang' kan uitoefenen jegens de lidstaten. Daarin verschilt het niet van intergouvernementele tribunalen.³⁶ Indien het komt tot een veroordeling door het Hof, zullen lidstaten echter zelden *expliciet* weigeren de arresten uit te voeren. Dat betekent niet noodzakelijk dat arresten van het Hof gewoonlijk de belangen van de (belangrijkste) lidstaten dienen, zoals Garrett veronderstelt (cf. Garrett 1995, 174). Eerder is het zo, dat het in het belang van een lidstaat is de geloofwaardigheid van het Hof niet rechtstreeks te ondermijnen, omdat hij in het algemeen voordeel heeft bij een sterk en onpartijdig rechtssysteem. Het Hof geniet een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de lidstaten, die het in het leven hebben geroepen, omdat dat om meerdere redenen in hun eigenbelang is. Lidstaten hebben belang bij een Hof dat sterk genoeg is om het optreden van de Commissie te controleren en eventueel misbruik van bevoegdheden door de supranationale executieve te sanctioneren. Alleen een onpartijdig Hof kan 'make delicate bargains stick' en op geloofwaardige wijze optreden tegen lidstaten die afspraken ontduiken. Alleen een sterk Hof kan op gezaghebbende wijze de transactiekosten van onderhandelingen reduceren en problemen van 'imperfect contracting' oplossen door algemene verdragsregels toe te passen op onvoorziene situaties, zodat lidstaten niet alles uitputtend hoeven te regelen.

De arresten van het Hof dienen dus in het algemeen het belang van een lidstaat bij een efficiënte en onpartijdige controle op naleving. Specifieke arresten kunnen echter tegen de belangen van een lidstaat ingaan. In dat geval hangt het af van de politieke kosten op nationaal niveau van niet-naleving versus naleving of de staat alsnog implementeert. Indien maatschappelijke groepen pressie uitoefenen op de

³⁶ Sinds de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht kan de Commissie een zaak opnieuw voor het Hof brengen als een lidstaat nalaat maatregelen te nemen voor de uitvoering van het arrest van het Hof. Het Hof kan besluiten de staat een dwangsom op te leggen (artikel 171.2 EG-Verdrag).

regering vóór implementatie, is het te verwachten dat de regering tot implementatie overgaat ondanks de economische of ideologische kosten die eraan verbonden zijn (zie hierna, paragraaf 3.4.4). Indien de regering echter op hevig verzet van maatschappelijke groepen tegen implementatie van een arrest stuit, staat zij voor een dilemma: implementatie van het arrest ondanks de politieke kosten op korte termijn of non-implementatie ondanks de kosten op lange termijn van de verminderde geloofwaardigheid van het tribunaal. Regeringen hebben een tijdshorizon die niet verder reikt dan de eerstvolgende verkiezingen (cf. Hix 1999, 51). Het is daarom te verwachten dat zij in een dergelijke situatie weliswaar een openlijke prestigestrijd met het Hof zullen vermijden, maar de gevraagde maatregelen niet uitvoeren. Andere lidstaten zouden represaillemaatregelen kunnen nemen als een staat het arrest van een supranationaal tribunaal negeert (zie Kapteyn en VerLoren van Themaat 1995, 49). Daarbij doen zich echter dezelfde bezwaren voor als reeds genoemd bij de uitvoering van sancties in het internationaal systeem, namelijk dat staten vrezen hiermee de aandacht te vestigen op eigen nalatigheid en hun betrekkingen met de nalatige staat te schaden.

Toch is er een cruciaal verschil tussen een intergouvernementeel en een supranationaal tribunaal, namelijk de toegang die dit laatste heeft tot actoren op nationaal niveau. Voor de uitvoering van zijn uitspraken is het Hof niet alleen aangewezen op de medewerking van andere staten, maar heeft het de mogelijkheid om via de klachten van getroffen burgers of ondernemingen een staat ertoe te bewegen supranationale afspraken uit te voeren (cf. Helfer en Slaughter 1997, 288). De mogelijkheden voor het Hof om een verbinding met het nationale niveau te leggen waren *impliciet* in de verdragen aanwezig als gevolg van de bepalingen die noodzakelijk waren voor een doeltreffend supranationaal rechtsstelsel. Ze werden echter pas zichtbaar, toen het Hof zijn bevoegdheden benutte om zijn mandaat en de positie van het supranationale recht ten opzichte van het nationale recht te versterken. In de EU zijn er drie veelbesproken voorbeelden van door de lidstaten onbedoelde en door het Hof gecreëerde verbindingen tussen supranationaal en nationaal niveau.³⁷ Dit zijn, ten eerste, de ‘supranationalistische interpretaties’ van overeenkomsten, ten tweede, de directe werking en ten derde, de suprematie (voorrang) van het gemeenschapsrecht.

De eerste onbedoelde verbinding is ontstaan dankzij de procedure voor *prejudiciële beslissingen*. De lidstaten hadden in het Verdrag nationale rechtbanken de bevoegdheid gegeven, het Hof vragen voor te leggen over de interpretatie van het Verdrag en de geldigheid en de interpretatie van de handelingen van de instellingen.³⁸ Ze gaven het Hof de bevoegdheid hierover bindende uitspraken te doen, de zogenoemde prejudiciële beslissingen (artikel 177 EG-Verdrag). De staten hadden deze verbinding tussen nationale en supranationale rechters gecreëerd, opdat rechters in alle lidstaten het Europees recht op uniforme wijze zouden toepassen. Het Hof kreeg hiermee echter een instrument in handen om verdragsbepalingen en beslissingen van de Raad op ‘supranationalistische wijze’ te interpreteren.

³⁷ Ook het supranationale Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft verbindingen weten te leggen met nationale actoren, al is het op beperktere schaal dan het Hof, en is daardoor succesvoller bij het handhaven van supranationale normen dan het door een puur internationale strategie had kunnen zijn (cf. Helfer en Slaughter 1998, 141).

³⁸ De hoogste nationale rechter is niet alleen bevoegd, maar zelfs *verplicht* vragen over de interpretatie van het Verdrag en de handelingen van de instellingen aan het Hof voor te leggen (artikel 177 EG-Verdrag).

Om het instrument te kunnen benutten was het Hof afhankelijk van de medewerking van nationale rechters. Het Hof wachtte niet af, maar zocht in de beginjaren van de EEG actief deze medewerking. Vooral de lagere nationale rechtbanken gingen in op de invitaties van het Hof. Via de samenwerking met het Hof konden zij namelijk hun positie ten opzichte van binnenlandse hogere rechtbanken versterken (cf. Weiler 1993, 425). Het Hof benutte vervolgens het instrument van de prejudiciële beslissingen om door de lidstaten onvoorziene 'integrationistische' interpretaties te geven en tevens om in een intensieve samenwerking met nationale rechtbanken en juristen een 'transnationale juridische gemeenschap' te creëren, die de vergaande interpretaties van het Hof doorgaans accepteert. Het Hof onderbouwt dergelijke interpretaties door te verwijzen naar de bredere 'intenties' van staten, zoals neergelegd in de preambules van verdragen, in plaats van alleen naar de strikte doelstelling van de omstreden overeenkomst te kijken. Bovendien laten de overeenkomsten van staten vaak ruimte voor 'supranationalistische' interpretaties, omdat ze de uitkomst zijn van politieke compromissen die voor meer dan één uitleg vatbaar moeten zijn. De eigen visie en doelstellingen van het Hof beïnvloeden dus zijn interpretaties en nationale rechters passen op hun beurt deze interpretaties toe, met als gevolg dat een overeenkomst verderstrekkende inhoud kan hebben dan de lidstaten bedoelden.

De tweede onbedoelde verbinding, de *directe werking*, ontstond in de jaren zestig en zeventig in het kader van enkele prejudiciële beslissingen. Het Hof vond in de opdracht van artikel 177, dat het de uniforme toepassing van het Europees recht moet verzekeren, zelf de juridische fundering om te bepalen dat het Europees recht directe werking heeft.³⁹ Directe werking betekent dat een norm uit het gemeenschapsrecht mag worden toegepast in nationale rechterlijke procedures. Dat het internationaal recht directe werking *kon* hebben, was op zich geen nieuwigheid. Nieuw was, dat niet de lidstaten op grond van nationale wetgeving beslisten welke bepalingen van het Europees recht directe werking hadden, zoals gangbaar was bij internationale verdragsbepalingen, maar dat het *Hof* daarover besliste. Daar hadden de lidstaten bij het opstellen van de verdragen niet op gerekend (cf. De Witte 1999, 178).

De directe bindende werking houdt in, dat binnenlandse actoren de rechten die ze verkrijgen uit supranationale besluiten via de nationale rechter kunnen doen gelden tegenover de staat. Het is te verwachten dat de pressie van nationale rechtbanken om te implementeren effectief is, omdat staten 'find it harder to disobey their own courts than international tribunals' (Weiler 1993, 422). Bovendien kunnen nationale rechters burgers en bedrijven financiële compensatie toekennen als de staat hun 'supranationale rechten' geschaad heeft door gezamenlijke overeenkomsten niet of niet correct uit te voeren (cf. Craufurd Smith 1999, 302). De directe werking stelt de staat voor het dilemma, niet te implementeren ten koste van verdere rechtszaken en schadeclaims, of het supranationale besluit alsnog correct te implementeren.

Het Hof heeft dus de handhaving van supranationale besluiten effectiever gemaakt door deze verbinding te leggen met de nationale rechters. Evenals bij prejudiciële beslissingen is het Hof bij de 'directe werking' afhankelijk van de medewerking van nationale rechters, die het principe van directe werking moeten

³⁹ Zie Zaak 26/62, *Van Gend en Loos*; Zaak 57/65, *Lütticke*; Zaak 41/74, *Van Duyn*; Zaak 43/75, *Defrenne-II*.

accepteren en toepassen. Deze medewerking is doorgaans groot, maar varieert op grond van nationale wettelijke bepalingen en attitudes (cf. De Witte 1999, 193).

De derde onbedoelde verbinding tussen het supranationale en het nationale niveau is, ook weer naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing, de afkondiging door het Hof in 1964 van de *suprematie* van het gemeenschapsrecht. In geval van conflict tussen supranationale en nationale normen zou het gemeenschapsrecht altijd voorrang hebben op het nationale recht of, scherper geformuleerd, het Hof kondigde de ‘duty to disapply national law’ af (De Witte 1999, 190).⁴⁰ Ook hiervoor is de medewerking van nationale rechters noodzakelijk. Terwijl de doctrine van de directe werking op veel politiek verzet stuitte maar op weinig verzet in rechterlijke kringen, heeft de doctrine van suprematie veel tegenwerking ontmoet waar ze de instemming van een grondwettelijk hof vereiste. In Duitsland en Italië hebben de respectievelijke grondwettelijke hoven de suprematie van het gemeenschapsrecht nog steeds niet onvoorwaardelijk aanvaard (cf. De Witte 1999, 202-3).⁴¹ Het Hof heeft niet de mogelijkheid die af te dwingen.

Het patroon dat hier beschreven is, waarbij het Hof zijn eigen mandaat en de werking van de verdragen oprekt door in arresten een bepaalde interpretatie van het Europees recht te geven, heeft geleid tot een door de lidstaten onvoorziene en onbedoelde gedeeltelijke ‘constitutionalisering’ van de Europese verdragen, in de zin van ‘the emergence of European law as a constitutionally “higher law” with immediate effect within the “legal space” of the Community’ (Weiler 1999, 4). De nationale *rechter* kan beslissen of hij deze ‘constitutionalisering’ al dan niet aanvaardt, maar een *regering* heeft op nationaal niveau geen middel om deze goed of af te keuren. In *Van Gend en Loos* (Zaak 26/62) protesteerden België en Nederland bij het Hof en stelden dat de kwestie van directe werking een zaak was van de *nationale* Nederlandse rechter (Jur. 1963, 12 en 21). Hierop reageerde het Hof met de opmerking, dat dit inderdaad een zaak was van de nationale *rechter* – en van het Hof, maar niet van nationale regeringen (zie Jur. 1963, 24-25). Al overstijgen de arresten van het Hof dat wat de staten in het kader van een efficiënte toepassing van supranationaal recht wenselijk achten, de lidstaten hebben er om twee redenen geen effectief verweer tegen.

In de eerste plaats is het typerend voor het delegeren van bevoegdheden dat deze *onbedoelde gevolgen* kan hebben zonder dat de lidstaten die delegatie gemakkelijk ongedaan kunnen maken (zie het *principal-agent* argument in paragraaf 3.3.2). ‘After all, states grant autonomous powers to International Organizations precisely so that supranational enforcement will be shielded from state manipulation and interference’ (Sandholtz 1996, 410). Staten hebben formeel de mogelijkheid om de bevoegdheden van een eigenzinnig Hof te beperken, maar ze worden belemmerd in de uitvoering door ‘institutionele taatheid’. Ze kunnen alleen ingrijpen in de bevoegdheden van het Hof door middel van een verdragswijziging. Voor de wijziging van verdragen is in de EU unanimité vereist (artikel N van het Verdrag betreffende de Europese Unie

⁴⁰ Zie Zaak 6/64, *Costa/ENEL*; Zaak 106/77, *Simmenthal II*.

⁴¹ Aanvaarding van de suprematie door de overige staten die vóór het ‘*Costa*’-arrest lid waren: Nederland en Luxemburg, principe al opgenomen in de grondwet; België, 1971, Cour de Cassation (*S.A. Fromagerie franco-suisse ‘Le Ski’*); Frankrijk, 1975 Cour de Cassation (*Cafés Jacques Fabre*), 1989 Conseil d’Etat (*Nicolo*). Voor de landen die ná het ‘*Costa*’-arrest lid werden van de EU maakte de suprematie deel uit van het *acquis communautaire* (cf. De Witte 1999, 196-97).

(thans, na wijziging, artikel 48 EU)). Het is niet te verwachten dat kleinere lidstaten instemmen met een beperking van de bevoegdheden van het Hof, omdat zij juist dankzij zijn relatieve onafhankelijkheid een zekere waarborg hebben dat zij op gelijke wijze behandeld worden als de grootste lidstaten. Bovendien hebben, zoals gezegd, alle lidstaten in het algemeen belang bij een sterk en autonoom Hof.

In de tweede plaats beperkt de *scheiding tussen het politieke en het juridische domein* de invloed van de staten op de besluiten van het Hof. Staten moeten een conflict met het Hof in juridische termen uitvechten: indien ze de regels overtreden, moeten ze hun gedrag rechtvaardigen door op regels gebaseerde argumenten te geven. Hun machtspositie legt daarbij geen gewicht in de schaal. Ze kunnen niet onderhandelen over de uitkomst, ze kunnen geen deals sluiten of een betere uitkomst verkrijgen in ruil voor concessies op een ander gebied (cf. Burley en Mattli 1993, 72).

Samenvattend kunnen we stellen dat intergouvernementele organisaties de kosten van niet-naleving verhogen en daarmee de kans vergroten dat staten overeenkomsten naleven. Dit geldt nog sterker voor een supranationale organisatie zoals de EU, omdat de kans groter is dat een staat voor de rechter wordt gedaagd, toezicht meer nauwgezet wordt uitgeoefend en de staat op verschillende manieren in de 'tang' kan worden genomen. Of het supranationale Hof effectief kan optreden blijft echter uiteindelijk afhankelijk van de medewerking van nationale actoren, met name nationale rechters. Derhalve stelt ook een supranationale organisatie geen hiërarchische ordening in.

3.4.4 Pressie, staatsinterventie en polariteit op nationaal niveau

Recent onderzoek in de vergelijkende politicologie besteedt aandacht aan de vraag, welke factoren op nationaal niveau kunnen verklaren onder welke voorwaarden staten supranationale overeenkomsten correct implementeren (cf. Knill en Lenschow 1998, Börzel 2000, Haverland 2000). In neo-realistische en neo-institutionalistische benaderingen van IB is er wel aandacht voor de kosten van naleving versus niet-naleving die samenhangen met interacties met andere staten en het lidmaatschap van internationale organisaties, maar niet voor de kosten op nationaal niveau en eventuele effecten van de interne structuur op het gedrag van staten. Deze lacune maakt het voor die benaderingen moeilijk te verklaren waarom staten duur gezamenlijk beleid soms wel en soms niet implementeren.

De regering kan op nationaal niveau niet autonoom besluiten over implementatie. Zij is immers afhankelijk van het nationaal parlement dat verdragen en verdragswijzigingen moet bekrachtigen en dat de wetgeving die richtlijnen omzet in nationale regelgeving moet goedkeuren (met uitzondering van bijvoorbeeld ministeriële besluiten). Zij heeft de medewerking nodig van binnenlandse actoren als overheidsinstellingen, nationale rechtbanken, (semi-)private uitvoerings-organisaties en niet-gouvernementele actoren als werkgevers- en werknemersorganisaties. In hoeverre zij in staat is medewerking ten behoeve van implementatie te verkrijgen, respectievelijk verzet tegen implementatie te weerstaan, hangt volgens de institutioneel-realistische benadering samen met de interne structuur van de natie-staat, namelijk de mate van staatsinterventie en de polariteit.

Het is op grond van de institutioneel-realistische analyse van de voorkeursvorming van staten te verwachten dat een staat gezamenlijk beleid niet wenst te implementeren indien implementatie hoge politieke, economische en ideologische

kosten met zich brengt, dat wil zeggen ingrijpende verandering vraagt van het bestaande nationale beleid (ideologische kosten), op veel verzet stuit (politieke kosten) of economisch nadelige gevolgen heeft (zie paragraaf 3.2.2).

De verwachte *ideologische kosten* die verbonden zijn aan het omzetten van gezamenlijk beleid in nationaal beleid zijn in het algemeen geringer in een natie-staat die sterk intervenueert in markt en samenleving en een groot aantal beleidsinstrumenten tot zijn beschikking heeft (zie paragraaf 2.4.3). Meer specifiek hangen de ideologische kosten samen met het soort maatregelen dat de regering zou moeten nemen en de mate waarin ze passen in haar politieke programma, het bestaande beleidsparadigma en de bestuurlijke routines. Hoe beter ze aansluiten bij de ideologische grondslagen van het regeringsbeleid en het bestaande instrumentarium, des te lager zijn de ideologische kosten en des te groter is de kans dat een staat gezamenlijk beleid implementeert (cf. Knill en Lenschow 1998, 596).

De *politieke kosten* hangen samen met de mate van onenigheid tussen regering en belangengroepen met betrekking tot implementatie. Indien de regering de overeenkomst wil uitvoeren maar op verzet stuit van belangengroepen, wordt implementatie duurder dan verwacht. Indien de regering de overeenkomst *niet* wenst uit te voeren als gevolg van de hoge economische of ideologische kosten (duur beleid), kan dit op verzet stuiten van groepen die juist belang hebben bij implementatie. Afzien van implementatie brengt voor de staat behalve politieke kosten op nationaal niveau bovendien kosten op supranationaal niveau mee, zoals de schade aan zijn reputatie als gevolg van berisping door de Commissie en veroordeling door het Hof, nog afgezien van het risico van precedentwerking (zie paragraaf 3.4.2). De kosten op supranationaal niveau doen zich echter, als gevolg van de lengte van de procedures, niet onmiddellijk voor, maar op langere termijn. Korte-termijncosten en -opbrengsten wegen voor een regering om electorale redenen gewoonlijk zwaarder dan lange-termijncosten en -opbrengsten. Hoe de afweging uitvalt, hangt af van de interne polariteit van de natie-staat en het optreden van supranationale actoren. In een natie-staat met hoge polariteit zal de regering eerder aan haar eigen voorkeur vasthouden, ondanks de politieke kosten van verzet tegen implementatie. In een natie-staat met lage polariteit zal de regering eerder de voorkeur van belangengroepen volgen. Indien de Commissie en het Hof de staat veroordelen voor niet-naleving en belangengroepen pressie uitoefenen vóór implementatie, is het te verwachten dat de staat duur gezamenlijk beleid alsnog implementeert, ondanks de economische of ideologische kosten die eraan verbonden zijn. Indien de Commissie en het Hof de staat veroordelen voor niet-naleving en belangengroepen zich verzetten tegen implementatie, is het te verwachten dat de staat duur gezamenlijk beleid *niet* implementeert, ondanks lange-termijncosten zoals beschadiging van zijn reputatie en het risico van precedentwerking.

Indien de regering en maatschappelijke actoren van mening verschillen over implementatie of non-implementatie van duur gezamenlijk beleid, hangt de waarschijnlijkheid dat de regering implementeert dus af van de *interne polariteit* en het optreden van *supranationale actoren*:

- indien de regering voorstander is van implementatie en maatschappelijke actoren zich ertegen verzetten, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de polariteit hoger is en er meer supranationale pressie is voor implementatie (zie fig. 3.3);

- indien de regering tegenstandster is van implementatie en maatschappelijke actoren voorstanders zijn, is de kans dat de staat toch implementeert groter, naarmate de polariteit lager is en er meer supranationale pressie is voor implementatie (zie fig. 3.4).

Fig. 3.3 Implementatie van gezamenlijk beleid: regering voorstandster van implementatie

regering vóór	maatschappelijke actoren: vóór		maatschappelijke actoren: tegen	
	supran. instituties passief	supran. instituties actief	supran. instituties passief	supran. instituties actief
hoge polariteit	implementatie		implementatie	implementatie
lage polariteit			géén implementatie	implementatie

Fig. 3.4 Implementatie van gezamenlijk beleid: regering tegenstandster van implementatie

regering tegen	maatschappelijke actoren: vóór		maatschappelijke actoren: tegen	
	supran. instituties passief	supran. instituties actief	supran. instituties passief	supran. instituties actief
hoge polariteit	géén implementatie	implementatie	géén implementatie	
lage polariteit	implementatie	implementatie		

3.4.5 Terugkoppeling: een boemerang-effect

Het is op grond van het voorgaande te verwachten dat staten in de EU een andere afweging van kosten en baten van de implementatie van gezamenlijk beleid maken dan staten die lid zijn van een intergouvernementele organisatie, omdat de kans groter is dat niet-naleving wordt opgemerkt en veroordeeld en dat de verbinding tussen nationale en supranationale actoren de kosten van niet-naleving verhoogt. Als gevolg daarvan kan het gebeuren, dat een staat duur gezamenlijk beleid implementeert, ook al was hij dit oorspronkelijk niet van plan.

De ervaring, dat een staat eenmaal overeengekomen gezamenlijk beleid ondanks hoge kosten op nationaal niveau toch moet uitvoeren, zal een rol spelen bij de onderhandelingen over nieuw supranationaal beleid. Successen en misrekeningen zijn voor een staat immers een belangrijke bron van informatie. Het is bovendien te verwachten dat ook de getroffen belangengroepen zich in het vervolg meer bewust zijn van de kosten en baten van supranationaal beleid. De staat zal de kosten van nieuwe supranationale overeenkomsten op het desbetreffende beleidsterrein hoger inschatten dan voorheen en de kans op overeenstemming over nieuw gezamenlijk beleid is derhalve kleiner dan in de eerdere ronde van onderhandelingen. Als gevolg van de eerdere ervaringen treedt als het ware een 'boemerang-effect' op, in de zin dat het succes van samenwerking door de totstandkoming en implementatie van gezamenlijk beleid, verdere samenwerking bemoeilijkt. De boemerang treft de actoren (lidstaten, belangengroepen, Commissie, Europees Parlement) die belang hechten aan de ontwikkeling van nieuw gezamenlijk beleid dat verder gaat dan een 'minimum common

denominator'-norm. Uit het voorgaande valt af te leiden dat, naarmate de implementatie van gezamenlijk beleid duurder uitvalt dan verwacht, lidstaten zich terughoudender opstellen ten aanzien van nieuwe overeenkomsten op dit terrein.

3.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk heb ik uiteengezet onder welke voorwaarden staten in een supranationale omgeving als de EU duur gezamenlijk beleid overeenkomen en implementeren. De voorkeur waarmee een staat internationale onderhandelingen ingaat heeft een bepaalde intensiteit, afhankelijk van de verwachte omvang van de politieke, economische en ideologische kosten en baten van het voorgestelde beleid. De sterkte van maatschappelijke pressie op de regering voor of tegen het voorstel en de effectiviteit van de pressie bepalen de politieke kosten of baten. De ideologische kosten hangen samen met de mate waarin het voorstel aansluit bij het bestaande regeringsbeleid. De staat onderhandelt op supranationaal niveau met andere staten binnen een kader van formele en informele regels en praktijken. Daarbij treedt een supranationale executieve op als agenda-setter en bemiddelaar. Of een staat duur gezamenlijk beleid goedkeurt, hangt af van de stabiliteit van de externe omgeving, de materiële capaciteiten van een staat, de intensiteit van zijn voorkeur, de interne polariteit en het optreden van de supranationale executieve. Of een staat duur gezamenlijk beleid implementeert, hangt af van de politieke, economische en ideologische kosten, die samenhangen met de mate van staatsinterventie, de interne polariteit en de pressie van belangengroepen op nationaal niveau en van het optreden van supranationale actoren op supranationaal niveau. Implementatie van duur beleid kan een boemerang-effect veroorzaken, waardoor staten in een volgende onderhandelingsronde hooguit 'minimum common denominator'-overeenkomsten sluiten.

In het voorgaande heb ik de volgende verwachtingen afgeleid uit het institutioneel-realisme met betrekking tot de voorwaarden waaronder staten akkoord gaan met duur gezamenlijk beleid en dit beleid ook daadwerkelijk uitvoeren:

De voorkeursvorming:

- V-1. Hoe hoger de verwachte politieke, economische en ideologische kosten of baten van een voorstel voor gezamenlijk beleid, des te sterker is de intensiteit van de voorkeur van een staat (zie p. 54).
- V-2. In het geval dat er verschuivingen optreden in de machtsverhoudingen in het internationaal systeem die de status quo voor een staat onaantrekkelijker maken, neemt de waarschijnlijkheid toe dat een staat die lid is van een internationale organisatie die hem een batig saldo heeft opgeleverd, welwillend staat tegenover nieuw gezamenlijk beleid in de verwachting dat dit de machtspositie van de organisatie en daarmee van hemzelf zal versterken (zie p. 50-51).

De onderhandelingsfase:

- O-1. Naarmate de machtspositie van een staat zwakker is ten opzichte van de andere staten die deelnemen aan de onderhandelingen, zal hij minder bij machte zijn een unilaterale oplossing te kiezen of een alternatieve coalitie te vormen en neemt de kans toe dat deze staat met duur gezamenlijk beleid zal instemmen (zie p. 56);

- O-2. Naarmate de regering van een staat de politieke, economische en ideologische kosten van het voorgestelde beleid hoger inschat, is de kans kleiner dat de staat tijdens de onderhandelingen met andere staten ermee instemt (zie p. 51);
- O-3a. Gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en zij voorstandster is van een zeker beleid waaraan intern hoge politieke kosten zijn verbonden, dan geldt dat de kans toeneemt dat de betreffende staat tijdens de onderhandelingen met andere staten instemt met 'duur' gezamenlijk beleid dat strookt met het door de regering voorgestane beleid, in de verwachting door middel van dit gezamenlijke beleid de interne machtspositie van de regering te kunnen versterken (zie p. 43, 53);
- O-3b. Gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en de betreffende staat deel uitmaakt van de 'minimal contributing set' van de internationale organisatie, dan geldt dat, naar gelang de status quo voor de andere staten betrokken bij de onderhandelingen onaantrekkelijker is, de betreffende staat bij machte zal zijn een groter deel van de te verwachten interne politieke kosten verbonden aan de uitvoering van gezamenlijk beleid af te wentelen op die andere staten ('tying hands') (zie p. 58);
- O-4. Naarmate de status quo voor de staten die lid zijn van een internationale organisatie onaantrekkelijker is en het voor hen onduidelijker is op welke wijze gezamenlijke actie moet worden ondernomen, neemt de kans toe dat een supranationale executieve, zoals de Europese Commissie, als agenda-setter en bemiddelaar invloed kan uitoefenen op de onderhandelingen en dat een staat instemt met duur gezamenlijk beleid (zie p. 61).

De implementatiefase:

- I-1. Naarmate een staat meer waarde hecht aan zijn geloofwaardigheid, neemt de waarschijnlijkheid toe dat hij duur gezamenlijk beleid uitvoert (zie p. 63-64);
- I-2. Naarmate implementatie van gezamenlijk beleid gepaard gaat met hogere politieke, economische en ideologische kosten op nationaal niveau, neemt de kans toe dat een staat het overeengekomen gezamenlijk beleid *niet* uitvoert (zie p. 70-71);
- I-3. In het geval dat de regering en maatschappelijke actoren van mening verschillen over implementatie of non-implementatie van duur gezamenlijk beleid, hangt het gedrag van de staat af van de interne polariteit en het optreden van supranationale actoren (de 'tang', zie p. 71-72):
- Indien de regering voorstandster is van implementatie en maatschappelijke actoren zich ertegen verzetten, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de interne polariteit hoger is en er meer supranationale pressie voor implementatie is;
 - Indien de regering tegenstandster is van implementatie en maatschappelijke actoren voorstanders zijn, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de interne polariteit lager is en er meer supranationale pressie voor implementatie is.
- I-4. Naarmate de implementatie van gezamenlijk beleid duurder uitvalt dan verwacht, zullen staten de kosten van nieuwe overeenkomsten op dit terrein hoger inschatten en wordt de kans kleiner dat zij nieuw duur gezamenlijk beleid op dit gebied goedkeuren (boemerang-effect) (zie p. 55, 72).

In hoofdstuk 4 zet ik uiteen op welke wijze ik de geldigheid van de hier geformuleerde theoretische verwachtingen ga onderzoeken.

4 METHODE VAN AANPAK

In de hoofdstukken 2 en 3 heb ik een theoretisch model ontwikkeld, dat uitgaat van het institutioneel-realisme. Ik wil nagaan of dit model kan verklaren onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid overeenkomen en uitvoeren. Teneinde de hypothesen te toetsen die ik uit het theoretisch model heb afgeleid, heb ik gekozen voor een *case-study* van het EU-beleid voor gelijke rechten en kansen van vrouwen en mannen in de periode 1955-1992. In dit hoofdstuk zet ik eerst uiteen wat ik onder een *case-study* versta en verantwoord ik vervolgens mijn keuze van de case.

4.1 DE CASE-STUDY

4.1.1 De definitie van een case-study

Een *case-study* bestaat uit de beschrijving van één of enkele gevallen die als concretisering van bepaalde algemene mechanismen worden beschouwd (cf. Westerheijden 1988, 69; 't Hart 1985, 477). Deze heldere definitie wordt echter niet door alle 'case-study specialisten' gedeeld.

In zijn veelgelezen inleiding over het onderwerp zegt Yin dat een *case-study* gekenmerkt wordt door de bestudering van een verschijnsel in zijn 'real life context' (cf. Yin 1994, 13). Swanborn heeft het eveneens over de bestudering van een verschijnsel in zijn 'natuurlijke omgeving' (cf. Swanborn 1996, 22). Een *case-study* is volgens Yin derhalve bijzonder geschikt indien 'the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident' (Yin 1994, 13). Hun definitie van de *case-study* lijkt me echter onjuist. In tegenstelling tot wat Yin en Swanborn beweren bepaalt de onderzoeker *zelf* wat wel en wat niet tot de context van het onderzochte verschijnsel hoort (cf. Westerheijden 1988, 70). Zij bakent het verschijnsel af op basis van haar theoretisch kader. Om cirkel- en *ad hoc*-redeneringen te vermijden is het bovendien van essentieel belang dat de onderzoeker de hypothesen die zij wil toetsen afleidt uit algemene theorieën en niet uit het geval zelf (cf. Moravcsik 1998, 77). Tot welke problemen de inductivistische aanpak leidt die Yin en Swanborn lijken voor te staan, werd in het eerste hoofdstuk uiteengezet bij de bespreking van de tekortkomingen van regionale integratietheorieën als het neo-functionalisme (zie paragraaf 1.3; voor kritiek op een omkering van de volgorde theorie-empirie, zie ook Hout en Pellikaan 1995, 33). Op basis van deze overwegingen geef ik de voorkeur aan de definitie van Westerheijden.

De keuze voor deze onderzoeksoptzet vloeit voort uit het in de IB bekende 'many variables, small N'-probleem (cf. Collier 1993, 105), met andere woorden, het probleem dat 'our theories are not sufficiently well developed to limit the number of explanatory variables, and our empirical work is not sufficiently extensive to provide a large number of similar cases against which to evaluate complex theories' (Goldstein en Keohane 1993, 20).

4.1.2 Single versus multiple case-study

Een *case-study* kan betrekking hebben op één geval ('single case-study', $N=1$) of op enkele gevallen ('multiple case study', *small-N*). In het licht van de discussies tussen

voor- en tegenstanders van case-studies op basis van één of meerdere gevallen is het van belang eerst af te bakenen wat ik precies onder een case versta en waarom ik de voorkeur geef aan een *multiple case-study*.

De keuze voor een onderzoeksopzet die gebaseerd is op één enkele case ('het EU-beleid voor gelijke rechten en kansen') kan verdedigd worden met het argument van Eckstein dat één case voldoende is om een zogenoemde kandidaat-theorie te toetsen. Voor verificatie van een theorie schiet één case tekort, maar voor falsificatie kan één weerlegging voldoende zijn ('crucial case'). Voorwaarden voor een 'single case-study' zijn dat de voorspellingen precies genoeg geformuleerd zijn en dat de case zo gekozen is dat het de theorie 'moeilijk' gemaakt wordt (cf. Eckstein 1975, 127). De eerste voorwaarde, namelijk dat de voorspellingen voldoende precies geformuleerd worden, lijkt voor zichzelf te spreken en van algemene geldigheid te zijn. Hout signaleert echter als één van de problemen in onderzoek op het gebied van internationale betrekkingen dat vaak onduidelijk is wat nu eigenlijk beschreven of verklaard wordt en wat de relevantie van de onderzoeksresultaten zal zijn, omdat de plaats van theorievorming in het onderzoek onduidelijk is (cf. Hout 1995, 243; zie paragraaf 4.1.1). Op Ecksteins tweede voorwaarde kom ik terug in paragraaf 4.2.1.

Het is zeker zo dat voor toetsing van een theorie de twee hier genoemde voorwaarden *noodzakelijke* voorwaarden zijn. King *et al.* betogen echter dat het geen *voldoende* voorwaarden zijn, omdat één case nooit kan voldoen. In de eerste plaats, stellen zij, kan met één enkele waarneming hooguit de invloed van één verklarende variabele getoetst worden. In de tweede plaats kunnen meetfouten ertoe leiden dat een foute conclusie wordt getrokken terwijl het bij slechts één waarneming niet mogelijk is enige vorm van standaardcorrectie toe te passen. In de derde plaats is het volgens hen niet mogelijk op basis van één waarneming te besluiten of een theorie bevestigd of weerlegd is, dan wel of een onbekende factor in het spel is (cf. King *et al.* 1994, 208). Op het eerste gezicht lijkt dit een pleidooi voor een 'multiple case-study', al is het de vraag of een opzet met, zeg, drie waarnemingen in plaats van één aan alle bezwaren tegemoet kan komen. Bij nadere beschouwing blijkt ook hier de afbakening van wat een case is een cruciaal punt.

King *et al.* definiëren het concept 'single case' namelijk als 'single observation', in navolging van Eckstein, die een case beschouwt als 'a phenomenon for which we report and interpret only a single measure on any pertinent variable' (Eckstein 1975, 85). Ze wijzen er echter op dat 'what may appear to be a single case study, or a study of only a few cases, may indeed contain many potential observations, at different levels of analysis, that are relevant to the theory being evaluated' (King *et al.* 1994, 208). Moravcsik heeft bijvoorbeeld in zijn recente onderzoek naar het Europese integratieproces elke case 'disaggregated into hundreds of fine-grained, more precisely measurable, "process-level" observations' (Moravcsik 1998, 79). Zo gedefinieerd is een case niet één enkele waarneming maar een 'structured set of (...) observations' (Moravcsik 1998, 79) en is het mogelijk ook met een 'single case-study' de door King *et al.* gesignaleerde problemen te vermijden door middel van 'within-case comparison' (cf. Collier 1993, 110). Deze opvatting lijkt bovendien beter te sporen met de praktijk van 'case-study'-onderzoek. Yin noemt als voorbeeld van een 'single case-study' Allison's beroemde onderzoek naar de Cubaanse raketten crisis. Allison's case bestaat uit een crisisperiode waarin zich een groot aantal cruciale momenten voordeden, die hij analyseerde in het licht van de rivaliserende hypothesen die hij had opgesteld (cf.

Allison 1971). Hij beschikte dus over een groot aantal meetmomenten, al bestudeerde hij slechts één case. Kortom, een onderzoek op basis van één waarneming leidt tot problemen, maar een onderzoek met één case is niet noodzakelijk een onderzoek met één waarneming.

Al hoeft één case dus niet noodzakelijk problematisch te zijn, de vraag is of meer dan één case beter is. Een 'multiple case-study' is methodologisch niet anders dan een 'single case-study' (cf. Yin 1994, 44). Ook bij een 'multiple case-study' moet elke case een specifiek doel dienen binnen de onderzoeksopzet. Een case is immers *geen* steekproef. De resultaten ervan worden niet gegeneraliseerd naar 'populations or universes' (statistische generalisering), maar worden betrokken op de empirische geldigheid van theoretische uitspraken (analytische generalisering, 'in which a previously developed theory is used as a template with which to compare the results of the case study', Yin 1994, 31). De keuze van de gevallen vindt derhalve niet plaats op basis van een 'sampling logic' maar van een 'replication logic'. Bij een *sampling logic* zou een case, zoals bij een steekproef, verondersteld worden representatief te zijn voor een grotere groep. Ten behoeve van de analytische generaliseerbaarheid wordt echter een *replication logic* gevolgd bij de selectie van de gevallen. Dat betekent dat een case de mogelijkheid biedt om te onderzoeken of een verschijnsel zich voordeed zoals theoretisch verwacht ('literal replication'), dan wel of een verschijnsel zich *niet* voordeed zoals theoretisch te verwachten was ('theoretical replication') (cf. Yin 1994, 46). Het theoretisch kader moet dus voldoende precies zijn (zie Ecksteins eerste voorwaarde) en de voorwaarden specificeren waaronder een bepaald verschijnsel *wel* gevonden zal worden ('literal replication'), alsmede de voorwaarden waaronder het *niet* gevonden zal worden ('theoretical replication'). Het voordeel van een 'multiple case-study' boven een 'single case-study' ligt dus niet in het aantal waarnemingen op zichzelf, omdat één case voldoende waarnemingen kan bevatten, maar in de mogelijkheid die een 'multiple case-study' biedt om beide vormen van replicatie toe te passen.

In navolging van Moravcsik beschouw ik een case als een samenhangende verzameling waarnemingen. De 'case-study' naar het EU-beleid voor gelijke rechten en kansen onderzoekt de goedkeuring en implementatie door de lidstaten van gezamenlijke besluiten op dit terrein. Op grond van de politieke veranderingen die zich op dit terrein hebben voorgedaan heb ik de beleidsontwikkeling opgesplitst in drie perioden, naar analogie van de driedeling die door Reinalda (1992) en Ostner en Lewis (1995) is gehanteerd. Deze driedeling wordt hierna verder uitgewerkt. Ik beschouw de onderscheiden perioden (van 1955 tot 1968, van 1969 tot 1978 en van 1979 tot 1992) als drie afzonderlijke gevallen, die tezamen een 'multiple case-study' vormen. Iedere case bestaat uit een groot aantal waarnemingen, waardoor er voor de hypothesen telkens meer dan één meetpunt aan te wijzen is en de kritiek van King *et al.* wordt ondervangen. De ontwikkeling van gezamenlijk beleid op het terrein van gelijke rechten en kansen biedt de mogelijkheid zowel de theoretische verwachtingen te toetsen waaronder goedkeuring en implementatie van duur beleid *wel* zullen plaatsvinden als wanneer deze *niet* zullen plaatsvinden. De keuze van gelijke rechten- en kansenbeleid maakt het dus mogelijk zowel 'literal replication' als 'theoretical replication' toe te passen.

4.2 DE CASE

4.2.1 Het gelijke rechten- en kansenbeleid van de EU

Uitgaande van de vraag, onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en implementeren, moest ik een beleidsterrein kiezen waar gezamenlijke afspraken tot potentieel hoge politieke, economische en ideologische kosten zouden leiden, waardoor instemming van staten met gezamenlijk beleid weinig waarschijnlijk zou zijn. Verder moest omwille van de onderzoekbaarheid een tijdslimiet verbonden zijn aan de implementatie die vóór 1996, het moment van aanvang van dit onderzoek lag. Verschillende beleidsterreinen kwamen in aanmerking, waarvoor uit onderzoek bleek dat de lidstaten van de EU duur gezamenlijk beleid waren overeengekomen, zoals het landbouwbeleid (bananenbeleid, cf. Stevens 1996), transport, arbeidsvoorwaarden en milieubescherming (cf. Eichener 1996), concurrentie (cf. Allen 1996) en gelijke-rechtenbeleid (cf. Hoskyns 1996).

Het beleid van de EU voor gelijke rechten en kansen van vrouwen en mannen bleek een bijzonder interessante case. Gelijke-rechtenbeleid⁴² is onderdeel van sociaal beleid, een beleidsterrein waarvoor staten verwachten dat gezamenlijk beleid tot hoge kosten leidt, zoals ik hierna uiteenzet. Er is al uitgebreid onderzoek verricht naar de ontwikkeling van gelijke-rechtenbeleid in de EU en naar de negatieve en positieve gevolgen van het beleid voor de positie van vrouwen in de lidstaten (cf. Buckley en Anderson 1988, Cunningham 1992, Hoskyns 1985, Hoskyns 1996, Hoskyns en Luckhaus 1989, Mazey 1995, Mazey 1998, Meehan 1990, Ostner en Lewis 1995, Reinalda 1997, Warner 1984). Uit alle onderzoek komt naar voren dat er duur gezamenlijk beleid tot stand kwam waardoor 'the Community delivered a "shock" to national policy systems' (Mazey 1998, 131). Er worden verschillende verklarende factoren genoemd voor de totstandkoming van Europees gelijke-rechtenbeleid, zoals de wens van de lidstaten om de steun van de bevolking met het Europese integratieproces te verkrijgen (cf. Cunningham 1992, 180; Reinalda 1997, 213), de pressie door vrouwenorganisaties (Buckley en Anderson 1988, 5; Hoskyns 1994, 232; Warner 1984, 147), de invloed van vrouwen in de EU-arena (cf. Hoskyns 1994, 234; Reinalda 1997, 213) en de rol van de Europese Commissie (cf. Mazey 1995, 606; Reinalda 1997, 213). De vraag, waarom en onder welke voorwaarden staten op dit terrein duur gezamenlijk beleid goedkeuren en implementeren, is echter nog niet overtuigend beantwoord. Gelijke-rechtenbeleid is vooral ook een geschikte case, omdat uit de eerdergenoemde onderzoeken blijkt dat het besluitvormings- en implementatieproces enkele opmerkelijke veranderingen laat zien, waardoor het mogelijk is op één beleidsterrein een 'multiple case study' uit te voeren.

Gelijke-rechtenbeleid als 'low politics'

De geschiktheid van 'gelijke behandeling' als case voor de toetsing van het institutioneel-realisme kan in twijfel getrokken worden door degenen die gelijke-rechtenbeleid als 'low politics' beschouwen. In navolging van Hoffmann wordt in IB-theorievorming vaak een onderscheid gemaakt tussen het gedrag van staten op het gebied van 'high politics', waartoe zaken als buitenlands beleid, veiligheid en defensie

⁴² Ik gebruik de termen 'gelijke-rechtenbeleid', 'beleid voor gelijke behandeling' en 'beleid voor gelijke rechten en kansen' voor alle beleid dat erop gericht is om discriminatie op grond van geslacht uit de weg te ruimen door gelijke gevallen gelijk te behandelen (bijv. gelijk loon voor gelijk werk) en om ongelijkheid te repareren door achtergestelde groepen 'ongelijk' te behandelen (bijv. positieve-actieprogramma's).

gerekend worden, respectievelijk van 'low politics', te weten economisch en sociaal beleid (Hoffmann 1966, 883). Staten zouden zich verschillend gedragen op deze beleidsterreinen. Op het gebied van 'low politics' zouden ze bereid zijn hoge kosten te aanvaarden in ruil voor compensatie op andere gebieden, terwijl ze op het gebied van 'high politics', waar vitale belangen op het spel staan, niet tot enige ruil bereid zouden zijn (cf. Hoffmann 1966, 882). Aangezien het gedrag van staten verschilt per beleidsterrein, zouden ook verschillende theorieën nodig zijn. Een functionalistische benadering zou het gedrag van staten op het gebied van 'low politics' het best kunnen verklaren, terwijl voor de verklaring van het gedrag van staten op het gebied van 'high politics' een intergouvernementalistische benadering, zoals bijvoorbeeld het institutioneel-realisme, het meest geschikt zou zijn. Op grond van deze redenering zou het gedrag van staten op een 'low politics'-terrein als sociaal beleid geen geschikte case bieden om de institutioneel-realistische benadering te toetsen.

Het is echter de vraag, ten eerste, of de karakterisering van beleidsterreinen als 'high' en 'low politics' passend is, ten tweede, of staten zich inderdaad verschillend gedragen naar gelang het beleidsterrein en, ten derde, of er inderdaad verschillende theorieën nodig zijn. Het antwoord op de eerste vraag is negatief. De karakterisering van veiligheidskwesties als 'high politics', waarbij het vitaal belang in het geding is en economische kwesties als 'low politics', die van minder groot belang zijn, is misplaatst omdat een dergelijk onderscheid niet te maken valt. Staten gebruiken immers economische middelen voor militaire en politieke doeleinden en omgekeerd (cf. Waltz 1979, 94). Bovendien kan elke kwestie, hoe gering het belang ervan ook lijkt, op elk moment omslaan in een zaak van vitaal belang (cf. Van Kersbergen *et al.* 2000, 49). Een onderscheid tussen 'high' en 'low politics' is op een theoretisch zinnvollere wijze te maken door 'high politics' te definiëren als 'politiek met duur beleid als uitkomst' in plaats van hele beleidsterreinen op grond van hun onderwerp per definitie te beschouwen als 'high' of 'low'. Of gezamenlijk beleid duur is, hangt niet af van het beleidsterrein waarop het betrekking heeft, maar van de kosten en baten van het voorgestelde beleid. Het is te verwachten dat staten terughoudend zijn indien een voorstel om politieke, economische of ideologische redenen veel binnenlands verzet oproept dan wel dure aanpassingen van het nationale beleid vergt (zie paragraaf 3.2 over de nationale voorkeursvorming). In dat licht horen bepaalde onderdelen van het beleid voor gelijke rechten en kansen zeker tot 'high politics'.

De tweede vraag, of staten zich verschillend gedragen afhankelijk van het beleidsterrein, is hiermee al indirect beantwoord. Niet het beleidsterrein, maar de machtspositie van een staat en de potentiële kosten van een voorstel op nationaal en internationaal niveau bepalen of hij bereid is een duur voorstel te accepteren in ruil voor compensatie op andere gebieden, dan wel onderhandelt tot het voorstel is afgezwakt of zijn veto uitsprekt als de andere staten geen concessies doen. Hieruit volgt dat de derde vraag, of verschillende theorieën nodig zijn om het gedrag van staten op verschillende beleidsterreinen te verklaren, eveneens ontkennend beantwoord moet worden.

Op grond van deze overwegingen lijkt mij het onderscheid tussen 'high' en 'low politics' niet relevant bij het kiezen van een case om een benadering te toetsen die beoogt het gedrag van staten in het internationaal systeem te verklaren.

Gelijke-rechtenbeleid als sociaal beleid

Gelijke rechten- en kansenbeleid is een onderdeel van sociaal beleid. Het valt te verwachten dat de lidstaten van de EU niet gemakkelijk zullen instemmen met supranationaal beleid op sociaal terrein. De welvaartsstaat is immers bij uitstek een nationale constructie, geworteld in nationale tradities en cultuur, waardoor sociaal beleid in elk land anders afgebakend, gefinancierd en geïnstitutionaliseerd is (cf. Hantrais 1995, 28-34). Voor alle West-Europese staten geldt dat de uitgaven voor sociaal beleid en sociale zekerheid een substantieel deel van de overheidsuitgaven vormen.⁴³ Bovendien zijn behalve de overheid ook werkgevers- en werknemersorganisaties en andere publieke en private actoren betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van sociaal beleid, waardoor de kans groot is dat beleidsverandering ingrijpende financiële, politieke en maatschappelijke gevolgen zal hebben. Verder speelt sociaal beleid een integrerende rol in de nationale staat en raakt verandering al snel de verhoudingen tussen staat en samenleving (cf. Kapteyn-VerLoren van Themaat 1995, 610; Majone 1993, 156). Tenslotte blijkt uit onderzoek naar de wijze waarop welvaartsstaten reageren op globalisering dat veranderingen niet geleid hebben tot een afname van verschillen tussen staten maar dat er sprake is van een 'continued dominance of national institutional traditions' (cf. Esping-Andersen 1996, 6). Derhalve is te verwachten dat staten op dit gebied terughoudend zullen zijn ten aanzien van supranationale harmonisatie. Gezien de verwachte hoge kosten zullen ze al helemaal geen bindende internationale afspraken willen maken en hooguit instemmen met symbolisch beleid in de vorm van niet-bindende overeenkomsten.

Deze verwachtingen zijn bevestigd wat betreft de ontwikkeling van sociaal beleid in de EU. Gelijke-rechtenbeleid wordt in onderzoek naar besluitvorming in de EU vermeld als interessante uitzondering op de magere opbrengst van 'sociaal Europa' (cf. Lange 1992, 233; Leibfried en Pierson 1996, 190). De lidstaten 'jealously protect their prerogatives in social policy' en zijn terughoudend wat betreft het afstaan van controle over 'one of the most important remaining domains of national authority' (Leibfried en Pierson 1995, 46). De terughoudendheid van de lidstaten spreekt ook uit de doelstellingen met betrekking tot de 'sociale dimensie' van de EU. Het oorspronkelijke streven naar harmonisatie van nationaal sociaal beleid werd eind jaren tachtig afgezwakt tot het streven naar 'convergentie' en in de jaren negentig verder uitgekleeft door te refereren aan het concept 'actieve subsidiariteit' en het aan de lidstaten en de sociale partners over te laten op welke wijze zij eventuele convergentie wensen in te vullen (cf. Hantrais 1995, 200). Indien staten op dit terrein dan toch dure overeenkomsten sluiten respectievelijk uitvoeren en dit in overeenstemming is met de door het institutioneel-realisme geformuleerde condities waaronder dit mogelijk is, heeft de theorie een min of meer 'strengere' toets doorstaan, overeenkomstig Eckstein's tweede voorwaarde (zie paragraaf 4.1.2).

Overigens wordt wel betoogd dat staten het niet zullen wagen om een beginsel als 'gelijke rechten' af te wijzen (cf. Milward 1992, 214) en dat gelijke-rechtenbeleid *postmaterialistische* waarden en attitudes betreft (cf. Dalton 1996, 342). De impliciete veronderstelling is, dat op het gebied van gelijke rechten van mannen en vrouwen economische kosten een kleinere rol spelen dan bij ander sociaal beleid vanwege de 'ideologische winst' die staten kunnen behalen. De redenering is echter onjuist. Ongeacht het al dan niet nobele streven dat aan gelijke-rechtenbeleid ten grondslag ligt,

⁴³ De uitgaven van de lidstaten van de EU op het gebied van sociale bescherming bedragen gemiddeld 28,7% van het BBP (*Employment and Social Affairs* 1999, 44).

hebben beleidsveranderingen op dit gebied grote materiële gevolgen. Elke verandering in de sociaal-economische rechten van vrouwen (gelijk loon, toegang tot de arbeidsmarkt, recht op sociale zekerheid, gelijke rechten in het belastingstelsel en het pensioenstelsel) heeft verreikende financiële, politieke en ideologische gevolgen. 'Gelijke rechten' betekent onder meer dat aan vrouwen hogere lonen, pensioenen en uitkeringen moeten worden betaald dan voordien. Politiek en ideologisch kan de bevordering van gelijke behandeling verzet oproepen bij voorheen bevoordeelde groepen, kan ze in strijd zijn met de ideologische fundering van bestaand beleid en directe of indirecte gevolgen hebben voor andere sectoren zoals onderwijs, vervoer en landbouw. Derhalve is het te verwachten dat lidstaten op dit terrein terughoudend zijn om bindende afspraken te maken. Hoezeer staten zich bewust waren van het prijskaartje dat aan het recht op gelijke beloning hing, blijkt uit de discussies over de implementatie van de gelijk-loonbepaling in het Verdrag van Rome (zie verder hoofdstuk 5). Juist gezien de hoge kosten die eraan verbonden zijn is de instemming van staten met bindende Europese bepalingen op het gebied van gelijke rechten een intrigerende kwestie.

Gelijke-rechtenbeleid in drie perioden

De ontwikkeling van het EU-beleid voor gelijke rechten en kansen laat door de jaren heen opmerkelijke politieke veranderingen zien, waardoor perioden van stilstand en vooruitgang elkaar afwisselen. Over een indeling in drie perioden, respectievelijk de kenmerken van die perioden, lijkt onder degenen die hiernaar onderzoek hebben gedaan grotendeels overeenstemming te bestaan (vgl. Reinalda 1992, 82; Ostner en Lewis 1995, 162).

De *eerste periode* loopt in mijn onderzoek van 1955 tot 1968. De verwezenlijking van gelijke rechten voor vrouwen en mannen stond vanaf de eerste onderhandelingen over een gemeenschappelijke markt op de agenda. Artikel 119 in het EEG-Verdrag van 1957 bevatte de verplichting vrouwen en mannen gelijk loon voor gelijk werk te betalen en deze verplichting vóór het einde van de eerste etappe van de douane-unie, dat wil zeggen uiterlijk 1 januari 1962, uit te voeren. Gezien de grote verschillen tussen mannen- en vrouwenlonen in de Bondsrepubliek en Nederland en de weerstand in beide lidstaten tegen het opnemen van bepalingen met betrekking tot harmonisatie van arbeidskosten is het opmerkelijk dat deze staten instemden met een bindende bepaling, die bovendien een vervaldatum en een sanctie (geen overgang naar de tweede etappe van de douane-unie) bevatte. Artikel 119 werd ondanks zijn bindend karakter, de vervaldatum en de sanctie niet geïmplementeerd en de lidstaten kwamen geen nieuw gemeenschappelijk beleid op dit terrein overeen.

De *tweede periode* loopt van 1969 tot 1978. In deze periode keurden de lidstaten vergaand beleid goed op het gebied van gelijke rechten en kansen. De aanzet lag bij de Europese top van Den Haag in 1969 en de omslag vond plaats op de top van Parijs in 1972, toen de staats- en regeringsleiders op het hoogste niveau het initiatief namen tot de ontwikkeling van gezamenlijk sociaal beleid. Eind 1973 nam de Raad van Ministers een Sociaal Actieprogramma aan, dat op het gebied van gelijke rechten niet alleen gelijk loon, maar ook gelijke behandeling op de arbeidsmarkt regelde. Tussen 1975 en 1978 keurde de Raad vervolgens drie bindende richtlijnen goed betreffende gelijk loon voor werk van gelijke waarde, gelijke behandeling op de arbeidsmarkt en gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid. Deze richtlijnen betekenden voor verschillende lidstaten duur beleid, omdat ze normen bevatten die verder gingen dan de bestaande

normen op nationaal niveau. De uitvoering van de richtlijnen stuitte dan ook op weerstand in de betrokken lidstaten.

In de *derde periode*, die de jaren 1979 tot 1992 beslaat, stagneerde de besluitvorming op sociaal gebied. Voorzover de Raad van Ministers nieuwe richtlijnen goedkeurde, ging het daarbij niet om vergaande besluiten, maar om besluiten op het niveau van de 'minimum common denominator'. Deze kwalificatie geldt zowel voor de tweede richtlijn op het gebied van sociale zekerheid als de richtlijn voor de gelijke behandeling van zelfstandig werkenden (beide uit 1986). Bovendien bevatten beide richtlijnen talrijke uitzonderingen, die de impact ervan sterk reduceerden en het de lidstaten mogelijk maakten de implementatie van de potentieel 'dure' onderdelen op de lange baan te schuiven. De Raad wees alle andere ontwerprichtlijnen van de Commissie af. Hij keurde alleen niet-bindende instrumenten goed, zoals positieve-actieprogramma's en aanbevelingen. In het Verdrag van Maastricht (1992) trad zelfs achteruitgang op, omdat de lidstaten de werking van artikel 119 beperkten. In de derde periode stagneerde dus de totstandkoming van nieuw gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid. Wel boekten de lidstaten onder druk van de Europese Commissie, het Hof en nationale rechtbanken vooruitgang bij de implementatie van de dure richtlijnen uit de eerdere periode.

Het opvallende aan deze ontwikkelingen is dat ze theoretische verwachtingen betreffende de terughoudendheid van staten ten aanzien van duur gezamenlijk beleid zowel lijken te bevestigen (eerste en derde periode) als lijken te verwerpen (tweede periode en de implementatie tijdens de derde periode). Indien het institutioneel-realisme in staat is de variantie in uitkomsten te verklaren, slaagt het waar het neo-institutionalisme tekort schiet (zie paragraaf 1.4). Daarom beschouw ik EU-beleid voor gelijke behandeling als een case die geschikt is om de externe validiteit te onderzoeken van theoretische uitspraken over de totstandkoming en implementatie van duur gezamenlijk beleid.

4.2.2 De keuze van de besluiten

De lidstaten hebben op het gebied van gelijke rechten en kansen voorstellen goedgekeurd in de vorm van verdragsartikelen, richtlijnen, resoluties, aanbevelingen, handvestartikelen, een gedragscode en actieprogramma's. Daarnaast geeft de EU financiële ondersteuning voor gelijke-kansenprojecten in het kader van het *Europees Sociaal Fonds* en het communautaire programma *New Opportunities for Women* (NOW).

Van het beleid op dit terrein wordt in dit onderzoek alleen *bindende regelgeving* onderzocht, aangezien alleen dergelijke overeenkomsten omwille van hun verplichtend karakter jegens lidstaten 'duur' beleid *kunnen* zijn. Niet-verbindende aanbevelingen, gedragscodes, resoluties, handvestartikelen en actieprogramma's kunnen een aanknopingspunt vormen voor het ontwikkelen van verder beleid, maar kunnen een lidstaat niet verplichten tot handelen. Er zijn in sommige gevallen wel procedures voor toezicht op de uitvoering van niet-verbindende besluiten, zoals de verplichting tot verslaglegging en de evaluatie van de actieprogramma's, maar procedures voor handhaving ontbreken. Derhalve is het te verwachten dat staten niet-bindende aanbevelingen die tot hoge kosten leiden niet of niet correct implementeren. Dit betekent dat alleen verdragsbepalingen en richtlijnen relevant zijn voor onderzoek naar duur beleid.

De goedkeuring van het Verdrag van Maastricht is als afbakening van de derde periode gekozen, omdat voor de richtlijnen die sinds 'Maastricht' zijn aangenomen geldt, dat de periode waarbinnen zij geïmplementeerd en geëvalueerd moeten zijn nog niet of niet volledig afgesloten is. Bovendien wordt de vergelijking van het onderhandelingsproces 'vóór' en 'na' Maastricht bemoeilijkt door zowel de invoering van een nieuwe procedure die specifiek voor sociaal beleid geldt, waarbij eerst de sociale partners proberen een overeenkomst te bereiken, als door de 'opt-out' van Groot-Brittannië ten aanzien van sociaal beleid.

In de periode tussen de totstandkoming van de EEG (1957) en de ondertekening van het Verdrag van Maastricht (1992) vallen één verdragsartikel en vijf richtlijnen in de categorie 'bindende overeenkomsten met betrekking tot gelijke rechten en kansen van vrouwen en mannen':

- *Artikel 119 EEG-Verdrag* (thans artikel 141 EG);
- *Richtlijn 75/117* betreffende het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers;
- *Richtlijn 76/207* betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, de promotiekansen en de arbeidsvoorwaarden;
- *Richtlijn 79/7* betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid;
- *Richtlijn 86/378* met betrekking tot de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de beroepsregelingen van de sociale zekerheid (in 1996 vervangen door *Richtlijn 96/97* naar aanleiding van Zaak 450/93, *Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*);
- *Richtlijn 86/613* met betrekking tot de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen die zelfstandige activiteiten uitoefenen, inclusief landbouw-activiteiten, alsmede inzake de bescherming van het moederschap.

Het besluitvormingsproces met betrekking tot artikel 119 en deze vijf richtlijnen is in de hoofdstukken 5, 6 en 7 gereconstrueerd op basis van primaire en secundaire schriftelijke bronnen door een vorm van 'process tracing', een 'close processual analysis of the unfolding of events over time within the case' (Collier 1993, 115). Het gaat mij daarbij niet alleen om een narratieve reconstructie van de totstandkoming van het gelijke-rechtenbeleid, maar tevens om een evaluatie van de hypothesen die ik in de hoofdstukken 2 en 3 heb afgeleid uit het institutioneel-realistische model. De drie empirische hoofdstukken vormen wat wel genoemd wordt 'analytic narratives', waarbij case-studies gebruikt worden om deductieve uitspraken te toetsen 'by seeking to explain previously unexplained variation within the case' (Moravcsik 1998, 78).

4.2.3 De keuze van de actoren

Bij de totstandkoming van EU-beleid is een groot aantal statelijke en niet-statelijke actoren betrokken op subnationaal, nationaal en supranationaal niveau. Gegeven de onderzoeksvraag concentreer ik mij op actoren die de staat vertegenwoordigen tegenover andere actoren (andere staten, supranationale en maatschappelijke actoren). Dit betekent dat ik de voorkeuren van sub- en supranationale actoren alleen onderzoek indien en voorzover ze in de afwegingen die staten maken een rol spelen. In de onderhandelingsfase wordt het gedrag van supranationale actoren geanalyseerd indien het de afwegingen van staten beïnvloedt. Dezelfde afbakening geldt voor de analyse van de afwegingen van staten om een besluit al dan niet te implementeren. Sub- en

supranationale actoren komen in beeld, voorzover hun gedrag de kosten van implementatie of non-implementatie beïnvloedde.

Het onderzoek is beperkt tot vier lidstaten. Het was in het bestek van dit onderzoek niet haalbaar om de voorkeursvorming en implementatie in alle lidstaten te onderzoeken. Als staten heb ik Frankrijk, de Bondsrepubliek (BRD), Groot-Brittannië en Nederland gekozen. Deze keuze hangt samen met de positie van de staten in de EU, de onderlinge verschillen voor wat betreft de kenmerken van de interne structuur die in het institutioneel-realistische model relevant zijn (zie paragraaf 2.4) en de verschillen in voorkeur ten aanzien van gelijke-rechtenbeleid.

Frankrijk en de Bondsrepubliek vertonen overeenkomsten voor wat betreft hun positie in de EU. Ze zijn de twee cruciale staten in de EU die samen de ‘minimal contributing set’ vormen (zie paragraaf 3.3.1). Het ‘Frans-Duitse directoraat’ wordt beschouwd als de ‘motor’ van de EU, die bepaalt *of* er iets tot stand komt en in grote mate ook *wat* er tot stand komt (cf. Dinan 1994, 91). Frankrijk en de Bondsrepubliek verschillen echter sterk van elkaar wat betreft hun interne structuur en zij hebben sterk uiteenlopende voorkeuren ten aanzien van supranationaal gelijke-rechtenbeleid. *Nederland* is ‘de grootste van de kleine lidstaten’ en heeft een zeer open economie, die zeer gevoelig is voor externe effecten. Nederland heeft zich op grond van de ideologische, politieke en economische kosten meermaals heftig verzet tegen beleid op het gebied van gelijke rechten en kansen, dat als ongewenst, duur beleid werd beschouwd. *Groot-Brittannië* is een grote, maar geen cruciale lidstaat. Zijn interne structuur vertoont overeenkomsten met Frankrijk. Groot-Brittannië heeft evenals Nederland een uitgesproken rol gespeeld bij de onderhandelingen over supranationale initiatieven op het gebied van sociaal beleid, waaronder beleid voor gelijke rechten en kansen. De vier lidstaten vormen op grond van de verschillen en overeenkomsten in hun machtspositie, interne structuur en gedrag derhalve een interessante selectie om te onderzoeken of en onder welke voorwaarden staten duur beleid op het gebied van gelijke rechten goedkeuren en uitvoeren.

4.2.4 De operationalisatie van enkele concepten

Duur beleid

Teneinde te bepalen of staten *duur* beleid goedkeuren vergelijk ik de afweging van de kosten en baten op grond waarvan staten hun voorkeur formuleerden met de kosten en baten die voor de staten verbonden zijn aan de uitkomst van de onderhandelingen. Bij deze vergelijking definieer ik ‘kosten en baten’ als volgt:

- *politieke kosten en baten*: het voorstel stuit op verzet van maatschappelijke groepen of sluit aan bij hun eisen; het stuit op verzet van het electoraat of sluit aan bij de wensen ervan. De hoogte van de kosten varieert met de sterkte en effectiviteit van de pressie.
- *economische kosten en baten*: de gevolgen voor lonen, exportgerichte sectoren en sociale lasten;
- *ideologische kosten en baten*: het voorstel correspondeert niet met het beleidsparadigma van de regering, het bestaande beleid en de bestaande routines, dan wel sluit er bij aan.

Ondanks het gebruik van de term ‘kosten en baten’ gaat het hier niet altijd om eenvoudig te kwantificeren indicatoren. De economische kosten vormden de enige categorie waarvoor het mogelijk was cijfers te hanteren. Zelfs voor die categorie bleek

het niet mogelijk de precieze omvang van de kosten of baten te berekenen, omdat cijfers niet te vergelijken waren tussen de verschillende landen en door de tijd heen. Dit probleem speelde ook al in de jaren zestig en zeventig, en vormde dan ook inzet van eindeloze discussies tussen de lidstaten over de mate waarin zij de gelijkloosverplichting nakwamen (zie hoofdstuk 5).

De relatieve machtspositie en de interne structuur van staten

Een rangordening van de vier hier onderzochte lidstaten van groot naar klein volgens hun materiële capaciteiten (zie figuur 4.1) ziet er als volgt uit: de Bondsrepubliek, Frankrijk, Groot-Brittannië en, op grote afstand, Nederland. Groot-Brittannië heeft de minst open economie, Nederland veruit de meest open economie. Hieruit volgt dat Nederland in het algemeen het meest belang heeft bij samenwerking in de vorm van beleidscoördinatie.

Figuur 4.1. De materiële capaciteiten van de onderzochte lidstaten (bron: Eurostat 1988)

in volgorde van grootte:	Bondsrepubliek	Frankrijk	Groot-Brittannië	Nederland
<i>aantal inwoners (1985)</i>	61.024.100	55.170.400	56.617.900	14.491.600
<i>oppervlakte</i>	248.700 km ²	549.100 km ²	244.100 km ²	41.785 km ²
<i>BBP (1981)</i>	613,0 mrd ECU 10.033 per hoofd KKS	524,0 mrd ECU 9.900 per hoofd KKS	458,3 mrd ECU 8.764 per hoofd KKS	127,1 mrd ECU 9.637 per hoofd KKS
<i>belangrijkste handelspartner (1984)</i>	Frankrijk	de Bondsrepubliek	de Bondsrepubliek	de Bondsrepubliek
<i>uitvoer per hoofd (1986)</i>	4.100 ECU	2.200 ECU	1.900 ECU	5.900 ECU

Behalve de materiële capaciteiten zijn twee kenmerken van de interne structuur relevant: de mate van staatsinterventie en de polariteit.

Voor de *mate van staatsinterventie* heb ik Katzensteins driedeling gevolgd: liberaal, corporatistisch en étatistisch. Liberale staten geven de voorkeur aan zelfregulering door markt en samenleving, corporatistische staten interveniëren gewoonlijk niet rechtstreeks maar via overlegmechanismen, terwijl étatistische staten eerder rechtstreeks interveniëren in markt en samenleving. De vier onderzochte staten worden wat betreft de mate van staatsinterventie gewoonlijk als volgt ingedeeld (cf. Katzenstein 1978, 322): Frankrijk wordt als étatistisch beschouwd, de Bondsrepubliek en Nederland worden tot de corporatistische staten gerekend en Groot-Brittannië is in dit opzicht een liberale staat. Nederland wijkt in de periode tot 1969 (in mijn onderzoek, de 'eerste periode') af van deze indeling, omdat er in die periode sprake was van sterke economische sturing door de staat en een geleide loonpolitiek. Voor de eerste periode beschouw ik Nederland als étatistisch.

De *polariteit of interne machtsverhoudingen* heb ik bepaald aan de hand van de scores van staten op drie criteria (zie paragraaf 2.4), die bijeengebracht zijn in figuur 4.2:

1. De *mate van centralisatie of decentralisatie van staatsmacht* (unitair versus federaal). Voor de mate van centralisatie respectievelijk decentralisatie van een staat heeft Schmidt

- (1993, 386) een indeling gemaakt op grond van de barrières die een regering moet overwinnen om haar wil door te zetten. Op grond van zijn indeling zijn Frankrijk en Groot-Brittannië sterk en Nederland tamelijk sterk gecentraliseerde staten en is de Bondsrepubliek sterk gedecentraliseerd. De Duitse regering zal in het algemeen hervormingen slechts met moeite kunnen doorzetten tegen de zin van andere actoren, terwijl vooral de Franse en Britse regeringen daarvoor relatief gunstige voorwaarden kennen (cf. Schmidt 1996, 171; zie ook Cameron 1995, 76).
2. *De machtsverhoudingen tussen regering en parlement*: domineert de regering of is er een structureel machts-evenwicht tussen regering en parlement? In *Frankrijk* is het presidentieel systeem van de Vijfde Republiek 'executive-dominant', met uitzondering van de periode waarin 'cohabitation' plaatsvindt van een president en een regering van verschillende politieke kleur (1985-1988). Onder de Vierde Republiek (tot 1959) en tijdens een 'cohabitation'-periode is er in Frankrijk een machts-evenwicht tussen regering en parlement. In *Groot-Brittannië* is er sprake van 'executive dominance', tenzij er een minderheidsregering is. In dat geval is er een machts-evenwicht tussen regering en parlement. Deze situatie deed zich in de onderzochte periode voor in 1974 (Labour minderheidsregering) en van 1976 tot 1979 (eveneens Labour minderheidsregering, na 1977 met steun van de Liberal Party). In de *Bondsrepubliek* en *Nederland* was er in de onderzochte periode steeds een machts-evenwicht tussen regering en parlement.
 3. *De mate waarin de belangenbehartiging geïnstitutionaliseerd is*: is het 'interest group system' pluralistisch (gefragmenteerd) of corporatistisch (gecentraliseerd)? De scores op dit criterium zijn afgeleid uit corporatisme-indices. 'Corporatisme' verwijst dan naar de mate waarin sociaal-economische belangengroepen betrokken zijn bij de besluitvorming, met andere woorden, hoe sterk de geïnstitutionaliseerde positie van de samenleving is ten opzichte van de regering (cf. Pennings en Vergunst 2000, 1). Er zijn verschillende corporatisme-indices ontwikkeld, die staten op verschillende wijze classificeren. Op basis van een vergelijking van negen indices komen Pennings en Vergunst uit op gemiddelde scores, die het mogelijk maken de vier onderzochte lidstaten in twee categorieën onder te brengen: Nederland (3,89) en de Bondsrepubliek (3,22) scoren beide gemiddeld veel hoger dan Frankrijk (1,44) en Groot-Brittannië (1,89) (cf. Pennings en Vergunst 2000, 30).

Figuur 4.2. De interne polariteit van de vier onderzochte lidstaten op grond van hun institutionele kenmerken (vgl. figuur 2.2)

	<i>unitair</i>		<i>federaal</i>	
	executive dominance	geen executive dominance	executive dominance	geen executive dominance
pluralist interest group system	++	+	+	-
belangen-behartiging	GB: 1979-91 F: 1959-85, 89<	GB: 1974-78 F: < 1959, 86-88		
corporatist interest group system	+	-	-	--
		NL		BRD

Scores van ++ (hoge polariteit) tot -- (lage polariteit)

Op grond van de drie indicatoren samen hebben Groot-Brittannië en Frankrijk dus een interne structuur met hoge polariteit: een sterk gecentraliseerde executieve en een gefragmenteerde samenleving ('state-dominated', zie paragraaf 2.4). Dit betekent dat 'central government is effectively sheltered from societal demands' (cf. Haverland 1999, 12). In enkele perioden is de polariteit minder hoog, als gevolg van veranderingen in de machtsverhoudingen tussen regering en parlement. Het is te verwachten, dat in die perioden regeringen gevoeliger zijn voor maatschappelijke pressie. De Bondsrepubliek, daarentegen, heeft een lage polariteit ('society-dominated'). Nederland, tenslotte, neemt een middenpositie in, met een gecentraliseerde staat en een sterk corporatistische structuur. Hier overweegt een patroon van 'corporatist consensual decision-making' (cf. Haverland 1999, 13).

4.3 CONCLUSIE

In deze case-study wordt een case niet gedefinieerd als een 'verschijnsel in zijn natuurlijke omgeving' maar als een 'concretisering van een algemeen mechanisme'. Het EU-beleid voor gelijke rechten van vrouwen en mannen is te beschouwen als een concretisering van de goedkeuring en uitvoering van duur gezamenlijk beleid. De voorwaarden waaronder het mechanisme in werking komt zijn afgeleid uit het institutioneel-realisme en zijn in de hoofdstukken 2 en 3 uiteengezet.

Ik heb gekozen voor een onderzoeksopzet die gebaseerd is op een 'multiple case-study' op één beleidsterrein, het EU-beleid voor gelijke rechten van vrouwen en mannen. Op grond van de politieke veranderingen die zich op het onderzochte terrein hebben voorgedaan heb ik de beleidsontwikkeling opgesplitst in drie perioden. De ontwikkeling van supranationaal gelijke-rechtenbeleid biedt de mogelijkheid zowel de theoretische verwachtingen te toetsen betreffende de voorwaarden waaronder goedkeuring en implementatie *wel* zullen plaatsvinden ('literal replication') als de theoretische verwachtingen betreffende de voorwaarden waaronder deze *niet* zullen plaatsvinden ('theoretical replication'). Indien het institutioneel-realisme in staat is deze verschillende uitkomsten te verklaren, slaagt het waar het neo-institutionalisme tekort schiet. In dat geval is er sprake van een progressieve probleemverschuiving in het onderzoeksprogramma van staatscentrische theorieën van internationale betrekkingen.

5 GELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR (1955-1968)

Het gelijk-loonartikel is het enige artikel op sociaal gebied in het Verdrag van Rome dat een directe verplichting oplegt aan de lidstaten en een deadline bevat voor de uitvoering ervan. Niemand zou dat in 1955 verwacht hebben, want 'gelijke beloning' werd niet genoemd in de eerste voorstellen voor een douane-unie. Vanaf het moment dat gelijke beloning op de agenda kwam, was het voorwerp van hevige controverses. In dit hoofdstuk beschrijf ik hoe gelijke beloning van vrouwen en mannen op de agenda van onderhandelingen over een douane-unie kwam en verklaar ik waarom het zo omstreden was, waarom staten een verdrag goedkeurden met de verplichting vrouwen en mannen gelijk loon te betalen, alsook waarom ze de verplichting niet nakwamen.

5.1 NATIONALE VOORKEURSVORMING: SAMENWERKING, MAAR TEGEN WELKE PRIJS?

5.1.1 Pogingen tot samenwerking, 1951-55

De totstandkoming van de EGKS, begin jaren vijftig, was de inspiratiebron voor plannen tot samenwerking op het gebied van transport, landbouw, gezondheidszorg en andere sectoren, die allemaal in een vroeg stadium mislukten omdat de nationale belangen te sterk uiteen liepen (cf. Urwin 1995, 58). Het Franse voorstel voor een *Europese Defensie Gemeenschap* leek aanvankelijk een ander lot beschoren omdat het de minst slechte manier leek om erger te voorkomen, namelijk de door de VS gevraagde West-Duitse herbewapening (zie paragraaf 1.2). De EDG leed in 1954 echter schipbreuk in het Franse parlement. Het mislukken van de EDG 'semblait sonner le glas de l'intégration' (Gerbet 1989, 61), niet alleen als gevolg van de afwijzing in de laatste fase van een verdrag dat al door de Benelux-landen en de Bondsrepubliek geratificeerd was, maar ook door de wijze waarop de Franse premier Pierre Mendès-France zijn bondgenoten behandeld had (cf. Lieshout 1999a, 137). De vooruitzichten voor nieuwe initiatieven op het gebied van samenwerking waren dus niet rooskleurig. Een gemeenschappelijk belang leek niet voorhanden, het onderling vertrouwen tussen de West-Europese staten was beschadigd en er was geen externe druk door een instabiele situatie, oorlogsdreiging of de interventie van een grote mogendheid, zoals bij de totstandkoming van de NAVO en de OEES (zie paragraaf 1.2).

In het voorjaar van 1955 werden echter twee nieuwe plannen voorgelegd. Het eerste was afkomstig van de 'vader' van de EGKS, Jean Monnet, en de Belgische minister van buitenlandse zaken Paul-Henri Spaak. Zij kwamen met een voorstel om de EGKS uit te breiden met energie en transport en een nieuwe organisatie op te richten voor kernenergie. Hun idee stuitte op een ontwijkende reactie van de Bondsrepubliek en Italië en regelrechte afwijzing van Frankrijk (cf. Lieshout 1999a, 150). Ondertussen had de Nederlandse minister van buitenlandse zaken Jan-Willem Beyen een ander voorstel uitgewerkt.

Het Nederlandse standpunt: bij gebrek aan beter

Nederland werd sinds de Tweede Wereldoorlog geregeerd door een stabiele, brede coalitie van christen-democraten en sociaal-democraten, die een neocorporatistische welvaartsstaat opbouwde met een sterke rol voor de staat (cf. Van Praag 1993, 161). De exportgerichte industrie en landbouw hadden belang bij handelsliberalisering en

toegang tot nieuwe markten. In het kader van de onderhandelingen over een *Europese Politieke Gemeenschap*, de overkoepelende structuur voor de EDG en EGKS, had Beyen voorgesteld een douane-unie tot stand te brengen. Zijn plan sneuvelde met de EDG (cf. Lieshout 1999a, 143).

In februari 1955 viel in Frankrijk de regering van Mendès-France. Dit was het sein voor Beyen om zijn plan voor een douane-unie opnieuw aan de Nederlandse regering voor te leggen. Het kostte hem moeite zijn collega-ministers te overtuigen (cf. Griffiths en Asbeek Brusse 1989, 462). Eerste minister Drees en minister Kieft van financiën vreesden dat een gemeenschappelijke markt met Frankrijk synoniem zou zijn met protectionisme jegens derde landen. 'On voyait déjà le port de Rotterdam enlisé, vide, sans bateau puisqu'il n'y aurait plus de commerce avec l'extérieur' (Rutten 1989, 173). Ze steunden uiteindelijk zijn voorstel uit vrees dat anders Frankrijk en de Bondsrepubliek geprivilegieerde economische betrekkingen zouden ontwikkelen waarvan ze Nederland zouden uitsluiten (cf. Gerbet 1989, 73; Snoy 1989, 93).

Spaak en Beyen ontmoetten elkaar om de mogelijkheden te bespreken voor een gemeenschappelijk Europees initiatief van de Beneluxlanden. Beyen voelde weinig voor sectorintegratie, omdat 'men de onvermijdelijk aan eenwording verbonden bezwaren (door het verschuiven van het handels- en productiepatroon) veel moeilijker te boven kon komen binnen de afzonderlijke sectoren dan in de gehele economie, waar voor- en nadelen tegen elkaar zouden opwegen' (Beyen 1968, 206). Spaak, daarentegen, verwachtte dat Frankrijk nooit met een gemeenschappelijke markt akkoord zou gaan. In mei 1955 bereikten ze een compromis door hun voorstellen aan elkaar te koppelen (cf. Spaak 1969, 65; Duchêne 1994, 274). Hun Luxemburgse collega Joseph Bech steunde het plan. De ministers van buitenlandse zaken van de EGKS zouden het zo ontstane *Benelux-Memorandum* bespreken als ze begin juni in Messina bijeenkwamen om een nieuwe voorzitter voor de Hoge Autoriteit van de EGKS te benoemen.

Het Franse standpunt: de 'Quai' versus de vrijhandelaren

Na de val van Mendès-France werd Edgar Faure de nieuwe premier. Zijn centrum-rechtse regering telde negen 'pro-EDG' en zes gaullistische 'anti-EDG' ministers. Faure reageerde terughoudend op het *Benelux-Memorandum* en gaf zo min mogelijk richtbaarheid aan de voorstellen (*Année Politique* 1955, 415). Handelsliberalisering was in Frankrijk een gevoelige kwestie en Faure had nauwelijks manoeuvreerruimte als gevolg van een verdeelde regering, een verdeelde ambtelijke top en gebrek aan parlementaire steun (cf. Gerbet 1989, 71). 'Pragmatische vrijhandelaren' bij het ministerie van economische zaken zochten een mogelijkheid om vaart te zetten achter de modernisering en liberalisering van de Franse economie. De 'Quai d'Orsay', het behoudende ministerie van buitenlandse zaken, gaf de voorkeur aan samenwerking met Groot-Brittannië boven een door Duitsland gedomineerde douane-unie die de Franse koloniale belangen zou schaden. Minister van buitenlandse zaken Antoine Pinay twijfelde: 'Partisan d'un certain libéralisme économique, il avait des craintes pour les entreprises françaises, étant lui-même propriétaire d'une tannerie' (Gerbet 1989, 83).

Voor de eventuele goedkeuring van een gemeenschappelijke markt was de Franse regering afhankelijk van de instemming van de vertegenwoordigers van de boeren in het parlement (cf. Duchêne 1994, 291).⁴⁴ De machtige boerenorganisaties wilden

⁴⁴ 25% van de Franse beroepsbevolking werkte in de landbouw (cf. Moravcsik 1998, 89). Vertegenwoordigers van de boeren hadden in 1955 17% van de zetels in het parlement.

toegang tot nieuwe exportmarkten in een arrangement dat hen tegelijk beschermde tegen de wereldmarkt. Franse pogingen om in de OEES een dergelijk arrangement te realiseren waren op Brits en Scandinavisch verzet gestuit. Om van andere staten de openstelling van hun markt voor Franse landbouwproducten te verkrijgen moest de Franse regering er liberalisering op industrieel gebied tegenover stellen, maar unilaterale pogingen daartoe waren mislukt als gevolg van betalingsbalanscrisissen en pressie van de industrie voor bescherming (cf. Moravcsik 1998, 113). Tegen sectorale pressie hadden de opeenvolgende Franse regeringen geen verweer. Ze waren zeer gevoelig voor binnenlandse druk als gevolg van hun zwakke institutionele positie onder de Vierde Republiek en hun smalle parlementaire basis. Bovendien beheerste vanaf 1954 het Algerijnse probleem de politiek. Extra belastingen om de militaire operaties te financieren dwongen de regering tot bezuinigingen die, in combinatie met oplopende inflatie en koopkrachtverlies, leidden tot onrust onder boeren, vakbonden en kleine zelfstandigen, het zogenaamde 'poujadisme' (*Année Politique* 1956, 71).

Wat Beyens idee voor een douane-unie betrof, 'l'immense majorité des Français était en 1955-1956 fondamentalement hostile à toute liberté des échanges' (Marjolin 1986, 279), of, zoals Duchêne dit heeft verwoord, 'to champion a common market in public in Paris in 1955 would have been political suicide' (Duchêne 1994, 278). Bovendien was supranationaliteit 'too controversial for polite society' (Duchêne 1994, 278). Toch beseftte de regering dat Frankrijk, sinds het Franse parlement het EDG-verdrag getorpedeerd had, niet nogmaals een veto kon uitspreken zonder internationaal politiek isolement te riskeren (cf. Uri 1989, 183). Op grond van die overwegingen werd sectorintegratie op het gebied van atoomenergie in combinatie met vaagheid over de institutionele vormgeving een acceptabel standpunt bevonden (cf. Duchêne 1994, 281).

Het Duitse⁴⁵ standpunt: Adenauer versus Erhard

De Duitse regering was eveneens verdeeld, maar had een sterke en stabiele interne positie, in tegenstelling tot de Franse regering. De hoge economische groei van 10% per jaar vertaalde zich vanaf 1953 in verbetering van de levensstandaard van de bevolking (cf. Bundestag 1988, 387). De vakbeweging stelde zich grotendeels coöperatief op, op voorwaarde dat aan haar eis voor inspraak tegemoet gekomen werd. Kanselier Konrad Adenauer streefde ernaar de positie van de Bondsrepubliek in buitenlandse betrekkingen te versterken door toenadering tot de VS, verzoening met Frankrijk en politieke en economische vervlechting met de West-Europese buurlanden (cf. Bundestag 1988, 375). Adenauers politiek stuitte aanvankelijk op verzet van de sociaal-democratische oppositie, die *Westbindung* als obstakel voor de door haar gewenste *Wiedervereinigung* zag. Vanaf de verkiezingen in 1953 beschikte Adenauer echter over een comfortabele conservatief-liberale meerderheid in het parlement, waardoor hij zijn politieke prioriteiten kon doorzetten. De 'Ära Adenauer' zou tot eind jaren vijftig een toonbeeld van politieke en economische stabiliteit zijn (cf. Bundestag 1988, 375).

Adenauer steunde het voorstel van Spaak en Beyen voorzover het bijdroeg aan de 'inbedding' van de Bondsrepubliek in internationale instituties en samenwerking met Frankrijk op voet van gelijkheid (cf. Moravcsik 1998, 94). Minister van economische zaken Ludwig Erhard, daarentegen, vond dergelijke politieke overwegingen van ondergeschikt belang en liet zich openlijk vijandig uit over het Benelux-Memorandum

⁴⁵ Met 'Duits' wordt steeds 'West-Duits', 'van de Bondsrepubliek' bedoeld.

(Exposé de Monsieur Rust, Commission de Coordination, 25.5.55; CM3/NEGO). Erhard gaf de voorkeur aan een brede intergouvernementele vrijhandelszone onder auspiciën van de OEES en de GATT in plaats van een dirigistische supranationale West-Europese douane-unie (*Année Politique* 1955, 430; cf. Von der Groeben 1989, 179). Als antwoord op het Benelux-voorstel stelde de Duitse regering voor een gemeenschappelijke markt te creëren met lage externe tarieven. Ze wees sectorintegratie af, met uitzondering van atoomenergie, als gebaar naar Frankrijk (*Année Politique* 1955, 716).

5.1.2 Een fragiele 'relance européenne'

Beyen memoreert hoe zichtbaar de Franse en Duitse interne verdeeldheid was in Messina. 'Bech presideerde de vergaderingen, Spaak en ik verdedigden het voorstel. Antoine Pinay was ons welgezend, tussen afkeurend kijkende ambtenaren van de Quai d'Orsay, en Branly Hallstein moest Duits spreken (wat ik hem nog in geen vergadering van de Zes had horen doen) omdat de ambtenaren van het Wirtschaftsministerium anders niet voldoende konden controleren of hij niet te Europees deed' (Beyen 1968, 238). Walter Hallstein, de Duitse onderhandelaar, en Beyen benadrukten beide 'l'importance politique' (MAE 11/55, onderstreping in origineel [AvdV]) van de vorming van een gemeenschappelijke markt voor de integratie van de Bondsrepubliek en de bescherming tegen de Sovjetrussische dreiging. De Franse onderhandelaar Pinay bleef echter zeer gereserveerd en de 'relance européenne' leek gedoemd te mislukken, totdat Spaak hem tijdens een nachtelijke zitting onder vier ogen zover wist te krijgen dat hij de instructies van Faure naast zich neerlegde en ermee instemde verdere onderhandelingen over een douane-unie niet tegen te houden (cf. Moravcsik 1998, 106; Snoy 1989, 95). Olivier Wormser, lid van de Franse delegatie, benadrukte dat Frankrijk er alléén mee instemde zich niet te verzetten tegen verdere onderhandelingen (cf. Duchêne 1994, 282).

De uitkomst van Messina was dus niet meer dan de intentie om voorstellen te bestuderen met betrekking tot sectorintegratie op het gebied van transport en atoomenergie en een gemeenschappelijke markt. Een *comité van regeringsvertegenwoordigers*, die hun regeringen niet konden binden, zou onder leiding van een politieke persoonlijkheid een rapport opstellen dat in oktober 1955 door de lidstaten besproken zou worden.⁴⁶ Het rapport zou ook voorstellen bevatten ten aanzien van de institutionele vormgeving en de harmonisatie van sociaal beleid. De pers reageerde sceptisch (cf. Carstens 1976, 591; Spaak 1969, 71; Harryvan en Kersten 1989, 157). Pinay zei 'Messina' alleen te hebben goedgekeurd omdat hij ervan overtuigd was 'que ça ne pouvait pas aboutir' (Rothschild 1989, 184).

Op 18 juli 1955 startte het *Intergouvernementeel Comité* zijn werkzaamheden onder leiding van Spaak als 'homo politicus'. Tijdens de eerste vergadering formuleerden Spaak en de delegatieleiders richtlijnen voor de vier commissies en drie subcommissies op basis van de voorstellen die de lidstaten hadden ingediend. Het *Comité* stelde een aparte

⁴⁶ Het idee om een comité van deskundigen het voorbereidend werk te laten doen voorafgaand aan een intergouvernementele conferentie die over de verdragen zou onderhandelen, was van Beyen. Hij wilde zo de mislukking van 'Messina' voorkomen. Het idee om een 'homo politicus' het comité te laten voorzitten was van Spaak, gesteund door Beyen. Het was ingegeven door de wens te voorkomen dat het comité zou vastlopen op vermeende of reële technische problemen (cf. Duchêne 1994, 281; Harryvan en Kersten 1989, 153).

Subcommissie sociale problemen in, die zich over de kwestie van sociale harmonisatie moest buigen. Op dit punt was er grote onenigheid tussen de staten. Beyen had in zijn oorspronkelijke plan geen sociale paragraaf opgenomen, omdat hij van mening was dat harmonisatie automatisch zou voortvloeien uit handelsliberalisering. Op aandringen van Spaak kwam er wel een sociale paragraaf in het *Benelux-Memorandum*, die stelde dat het noodzakelijk was de regelingen 'met betrekking tot de arbeidsduur, beloning voor extra-prestaties (nachtarbeid, arbeid op Zon- en feestdagen), duur der vacaties en beloning hiervoor' geleidelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Het Duitse memorandum voor Messina zweeg over sociale harmonisatie, evenals het Duitse voorstel aan het *Intergouvernementeel Comité*. België en Frankrijk beschouwden sociale harmonisatie echter als 'extrêmement importante' (MAE/SEC 13/4, 26.7.58). In een zeer vrije interpretatie van 'Messina' constateerde Frankrijk 'met voldoening' dat de regeringen het erover eens waren dat vrij verkeer moest samengaan met financiële, economische en sociale harmonisatie. Het stelde voor bestaand onderzoek naar de gevolgen van uiteenlopende sociale lasten te verzamelen en de toepassing van de conventies van de *Internationale Arbeidsorganisatie* (IAO) te inventariseren (MAE 51 f/55).

De delegatieleiders gaven de *Subcommissie sociale problemen* de opdracht vijf onderwerpen te bestuderen, waaronder de 'harmonisation des modes de formation des salaires directs et indirects, y compris les salaires féminins'. De aandacht voor loonvorming was overgenomen uit het Belgische voorstel, met uitzondering van de aanvulling 'inclusief vrouwenlonen' die in géén van de delegatievoorstellen genoemd werd. De Franse delegatie had 'des instructions très fermes' gekregen over 'la priorité à donner à ce problème des charges sociales' (*Rapport Abelin* 1957, No. 5296, 39) en moet het onderwerp tijdens de vergadering hebben geïntroduceerd.⁴⁷

Vanaf dit moment zouden 'vrouwenlonen' niet meer van de agenda verdwijnen als gevolg van Franse hardnekkigheid en Duits en Nederlands verzet. De bron voor hun uiteenlopende standpunten is te vinden op internationaal en binnenlands niveau.

5.1.3 De prijs van gelijke beloning

In de internationale politieke arena was 'gelijk loon voor vrouwen en mannen' een bekende eis. De Zwitserse feministe Marie Goegg formuleerde de gelijk-looneis voor het eerst op internationaal niveau in 1870 (cf. Reinalda en Verhaaren 1989, 154). Na de Eerste Wereldoorlog zorgde een lobby van vrouwenorganisaties ervoor dat gelijk beloning op de agenda kwam van de commissie die het zogenoemde 'arbeidsdeel' van het Vredesverdrag van Versailles opstelde (cf. Reinalda en Verhaaren 1989, 58). De internationale vakbeweging steunde de eis, omdat ze vreesde dat werkgevers de goedkope vrouwelijke arbeidskrachten in dienst zouden houden die tijdens de oorlog de plaats van mannen hadden ingenomen. Daarom werd het beginsel van gelijk loon voor werk van gelijke waarde in 1919 opgenomen in de constitutie van de *Internationale Arbeids Organisatie* (IAO).

⁴⁷ Van de overige onderwerpen waren er drie letterlijk overgenomen uit het Belgische voorstel en één was een combinatie van een Belgisch en een Frans voorstel: 1. vrij verkeer van personen; 2. harmonisatie van regelingen met betrekking tot arbeidsduur, beloning extraprestaties, vakanties (vgl. Benelux Memorandum); 3. harmonisatie van de stelsels van sociale zekerheid 'et l'étude de la constitution d'un centre européen de Sécurité sociale' (Frans voorstel); 4. coördinatie van beleid ten aanzien van andere internationale overeenkomsten en instellingen (MAE 65f/55).

Na de Tweede Wereldoorlog besteedde de IAO, voortaan een gespecialiseerde organisatie van de *Verenigde Naties* (VN), opnieuw aandacht aan de rechten van vrouwen. De rol die vrouwen in oorlogstijd gespeeld hadden, maakte een aantal vooroordelen over vrouwen en werk immers onhoudbaar (cf. Reinalda en Verhaaren 1989, 152). In februari 1948 zette het Wereldvakverbond dankzij de steun van de Sovjet-Unie gelijke beloning van vrouwen op de agenda van de *VN-Raad voor Economische en Sociale Zaken* (ECOSOC). Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland en Nieuw-Zeeland maakten 'technische' bezwaren tegen de invoering van het beginsel, maar een Nederlands voorstel om eerst een onderzoek in te stellen werd weggestemd. In maart 1948 nam de ECOSOC een resolutie aan die de lidstaten verzocht het principe van gelijke beloning toe te passen (cf. Blok 1978, 141). De IAO keurde na uitgebreide voorbereiding op 29 juni 1951 de *Conventie Nr. 100 betreffende gelijk loon voor werk van gelijke waarde* (IAO-100) goed met 105 stemmen vóór, 33 tegen en 40 onthoudingen (cf. Reinalda en Verhaaren 1989, 154-60). De Conventie werd van kracht op 23 mei 1952. Als gevolg van IAO-100 stond in de eerste helft van de jaren vijftig het beginsel van gelijke beloning in alle West-Europese staten op de nationale agenda, aangezien de statuten van de IAO lidstaten verplichtten om conventies voor ratificatie aan de bevoegde nationale instanties voor te leggen.

Frankrijk: de prijs van de voorsprong

Frankrijk hamerde vanaf het begin van de onderhandelingen in het Spaak-comité op zijn belang bij een afspraak over gelijk loon, omdat het op dit gebied een voorsprong meende te hebben die zijn concurrentiepositie in een geliberaliseerde markt zou schaden. Frankrijk onderbouwde zijn standpunt met de sectorrapporten over handelsliberalisering die een nationale commissie van experts in juli 1955 uitbracht. De experts noemden als 'condition préalable' voor volledige liberalisering onder andere dat de overige lidstaten bepaalde IAO-conventies, waaronder IAO-100, moesten ratificeren (*Année Politique* 1955, 128). De Bondsrepubliek en Nederland hadden, in tegenstelling tot Frankrijk, IAO-100 nog niet geratificeerd.

De Franse industrie, bij monde van de *Conseil National du Patronat Français* (CNPF), vreesde de nadelige effecten van liberalisering. Ze genoot in vergelijking met haar voornaamste handelspartners meer bescherming⁴⁸ door tariefmuren, quota's en staatssteun en voelde zich op sociaal gebied benadeeld, omdat progressieve sociale wetgeving tot hoge arbeidskosten had geleid. Devaluatie van de overgewaardeerde munt om export goedkoper te maken was politiek niet bespreekbaar (cf. Moravcsik 1998, 108). De CNPF wilde alleen instemmen met een douane-unie op voorwaarde dat de andere lidstaten instemden met 'clauses de sauvegarde' en harmonisatie van de sociale regelgeving.

Gelijke beloning was een van de zaken waarvoor de CNPF harmonisatie noodzakelijk achtte. Het principe van *ongelijke* beloning van mannen en vrouwen was in Frankrijk vastgelegd in 1870. Vrouwen werden beschouwd als een beschermde groep met kortere arbeidstijd, een verbod op nachtwerk en werk in de mijnen. Op grond daarvan kregen ze ook lagere uurlonen. Vrouwen wisten echter in 1900 de communistische vakbond te overtuigen zich voor het beginsel van gelijke beloning in te zetten. In de jaren twintig boekten ze alleen succes in het kleuter- en lager onderwijs

⁴⁸ In Frankrijk was 77,5 % van de handel geliberaliseerd, in Italië 99,1 %, de Bondsrepubliek 91,5 % en de Benelux 91,1 % (*Année Politique* 1956, 129).

en bij de post (cf. Hantrais 1993, 117). De Tweede Wereldoorlog zorgde voor de doorbraak. De communistische partij PCF en de socialistische PS hadden binnen de verzetsbewegingen vrouwengroepen ingesteld. Toen vrouwen in april 1944 stemrecht kregen als dank voor hun rol in het verzet, werden de vrouwengroepen van de PS en de PCF gezien als 'vote organisers' en kwamen hun eisen hoog op de politieke agenda (cf. Lovenduski 1986, 94). Bovendien zag politiek-links gelijke beloning als instrument om de armoede onder de arbeiders te verlichten (cf. Hoskyns 1996, 54). In juli 1946 verbood de regering per decreet vrouwenlonen te korten ten opzichte van mannenlonen. De preambule van de nieuwe grondwet (oktober 1946) garandeerde vrouwen gelijke rechten 'op alle gebieden'. In februari 1950 werd het wettelijk minimumloon ingevoerd met één loonschaal voor vrouwen en mannen en in maart 1953 ratificeerde Frankrijk IAO-100.

De wettelijke bepalingen misten hun uitwerking niet. Terwijl ten tijde van de vrije loononderhandelingen in 1938 vrouwenlonen nog 20-25% lager waren dan mannenlonen, slonk dit verschil onder de geleide loonpolitiek (1944-50) tot minder dan 10% (Commissie 1961, V/1289/61). De loonverschillen tussen mannen en vrouwen waren in Frankrijk derhalve beduidend kleiner dan in de Bondsrepubliek en Nederland (zie figuur 5.1). Vooral in sectoren waar veel vrouwen werkten, zoals de textielindustrie, papierverwerking, kleding en voeding vreesde de CNPF de concurrentie van lidstaten waar vrouwen slechter betaald werden. Frankrijk hechtte derhalve veel belang aan de gelijk-looneis als middel om de insteming van de werkgevers te krijgen met een douane-unie. Het probeerde via het internationale niveau de interne veranderingen te bewerkstelligen waarvoor het zelf niet de politieke en economische middelen had.

Figuur 5.1 Gelijke beloning in Frankrijk, de Bondsrepubliek en Nederland*

	Frankrijk	de Bondsrepubliek	Nederland
uurlonen in de industrie (1954)	v: 118,2 FF m: 136,4 FF	v: 1,15 DM m: 1,82 DM	v: fl. 0,71 m: fl. 1,22
% v/m lonen (1954)	86 %	63 %	58 %
vrouwelijke beroepsbevolking**	37,1 (1931)	34,2 (1933)	19,2 (1930)
wetgeving m.b.t. gelijke rechten/gelijke beloning (stand op 1 januari 1955)	Decreet, 1946 Grondwet, 1946 Wet minimumloon, 1950 IAO-100, 1953	Grondwet, 1949 Betriebsverfassungs- gesetz, 1952	-

* Cijfers van het Bureau International du Travail, *Annuaire des statistiques du travail*; opgenomen in de documenten op basis waarvan het Spaak-comité onderhandelde (MAE 102f/55, 21.7.1955).

** % van de vrouwelijke actieve bevolking in verhouding tot de totale vrouwelijke bevolking

De Bondsrepubliek: de rechter beslist

Het Duitse verzet tegen de Franse eis voor gelijk loon richtte zich niet tegen het *beginsel* van gelijke beloning, maar tegen het instrument, namelijk de verplichte gelijktrekking van sociale wetgeving. Erhard, gesteund door de Duitse industrie, verzette zich tegen elke vorm van sociale harmonisatie (cf. Moravcsik 1998, 96). Hij was van mening dat verschillen in lonen en sociale lasten een functie waren van productiviteitsverschillen die ook niet geharmoniseerd werden. 'Sizilien liegt nicht im Ruhrgebiet', luidde een van zijn uitspraken (cf. Collins 1975, 5). Erhard was het eens met Beyen dat sociale harmonisatie geen 'condition préalable' was voor een douane-unie, maar het

vermoedelijke resultaat ervan. De Duitse vakbeweging DGB stemde op haar congres in oktober 1956 vóór verdere Europese integratie in de hoop dat deze zou bijdragen aan een verbetering van de levensstandaard. Ze vreesde echter dat vrij verkeer in een gemeenschappelijke markt verworven rechten zou ondermijnen. Daarom eiste de DGB harmonisatie van sociaal beleid, op voorwaarde dat normen naar boven toe zouden worden bijgesteld en dat de vakbeweging inspraak kreeg in de Europese besluitvorming over sociaal beleid (cf. Behrendt *et al.* 1968, 550; Haas 1968^{ed}, 225; Köpper 1982, 159).

Op het gebied van *gelijke beloning* meende de Duitse regering dat al voldoende geregeld was, zeker gezien haar beperkte bevoegdheden ten aanzien van de vaststelling van de lonen als gevolg van de wettelijk verankerde *Tarifautonomie* van werkgevers- en werknemersorganisaties. De nieuwe grondwet bevatte een artikel dat mannen en vrouwen gelijke rechten toekende (Grondwet 23.5.49, artikel 3.2 en 3.3). De grondwet bevatte overigens aanvankelijk geen verwijzing naar de gelijkheid van man en vrouw, omdat de CDU/CSU vond dat man en vrouw verschillend waren en ook verschillend behandeld moesten worden. Het voorstel van parlementslid Elisabeth Selbert (SPD) om de bepaling 'Männer und Frauen sind gleichberechtigt' toe te voegen haalde pas een meerderheid, nadat zij de *Demokratische Frauenbund Deutschland*, katholieke en evangelische vrouwenorganisaties en de pers had ingelicht en deze erin geslaagd waren de parlementsliden op andere gedachten te brengen (cf. Nödingen 1983, 196; Plantenga 1993, 33; Thüne en Olfe-Schlothauer 1980, 69). In 1952 werd het principe van gelijke rechten ook opgenomen in het *Betriebsverfassungsgesetz* (BetrVG §75.1).

Grondwetsartikel 3 maakte aanpassing noodzakelijk van de paragrafen in het burgerlijk wetboek waarin de voorrechten van de echtgenoot en vader waren vastgelegd. Deze aanpassing stuitte eveneens op verzet van CDU/CSU, die de bescherming van huwelijk en gezin als 'Grenzwall gegen eine Überflutung mit Gleichberechtigung' beschouwde (cf. Plantenga 1993, 34). Het grondwettelijk hof besliste in 1953 weliswaar dat het wetboek moest worden aangepast, maar interpreteerde gelijkheid conform de confessionele visie, dat verschil toegestaan was als daar 'objectieve gronden' voor waren. Hieruit volgde dat de gehuwde man verantwoordelijk was voor de arbeid buitenshuis en de gehuwde vrouw voor de huishouding en de zorg voor de kinderen. Het burgerlijk wetboek bepaalde bijgevolg dat een vrouw *mocht* werken als dat haar huwelijkse plichten en gezinsplichten niet in de weg stond (§1356) en *moest* werken als de inkomsten van haar man niet toereikend waren voor het gezin (§1360). Er was dus geen gelijk recht op arbeid voor gehuwde mannen en vrouwen.

Het parlement was van mening dat 'Gleichberechtigung' ook betekende dat man en vrouw 'bei gleicher Arbeit gleichen Lohn bekommen' (Menschik 1971, 123). Juristen meenden echter dat de werking van grondrechten beperkt was tot de verhouding tussen burger en staat en dat artikel 3 niet gold voor individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten. Vrouwen konden op grond van het grondwetsartikel dus geen gelijke beloning eisen (cf. Menschik 1971, 124). Aan het gelijkheidsartikel in het *Betriebsverfassungsgesetz* konden vrouwen evenmin een individuele aanspraak op gelijk loon ontlenen (cf. Pfarr en Bertelsmann 1985, 26). Werkgevers voelden zich derhalve niet verplicht het principe van gelijke beloning toe te passen en brachten werk dat vooral door vrouwen werd gedaan onder in slechtbetaalde *Frauenlohngruppen*.

De vakbeweging had al in 1947 gelijke rechten voor vrouwen geëist 'gezien hun bijdrage aan de wederopbouw van de Duitse economie en de Duitse staat' en vroeg afschaffing van *Frauenlohngruppen* (cf. Krasnogolovy 1968, 582). De DGB nam in oktober 1949 de eis 'gleicher Lohn bei gleicher Arbeit und Leistung' op in haar beginselprogramma. Vrouwelijke vakbondsleden stelden de discriminatie in de loonclassificatie keer op keer aan de orde, en het DGB-congres droeg de bonden in 1954 op geen CAO's meer goed te keuren die lagere lonen voor vrouwen toestonden (cf. Krasnogolovy 1968, 359). Desondanks bevatten de meeste CAO's *Frauenlohnabschlagsklauseln* waardoor vrouwen voor hetzelfde werk 20-30% minder loon kregen dan mannen. Na talrijke klachten van de vrouwencomités in de DGB kwam er pas een doorbraak dankzij twee spraakmakende arresten van het *Bundesarbeitsgericht* in januari en april 1955. Naar aanleiding van een klacht over de houtverwerkende industrie, waar vrouwen 75-80% van de CAO-lonen voor mannen kregen, bepaalde de rechter dat het grondwetsartikel ook bindend was voor de CAO-partijen en dat loon alleen op grond van het werk zelf mocht worden vastgesteld, ongeacht wie dat werk verrichtte (cf. Krasnogolovy 1968, 362). Vanaf dat moment waren *Frauenlohngruppen* en *Frauenlohnabschlagsklauseln* ongrondwettelijk en hadden werkneemsters recht op gelijk loon voor gelijk werk.

In de zomer van 1955 stond het voor de Bondsrepubliek vast, dat ze geen uitbreiding wenste van deze door de rechter opgelegde verplichting van 'gelijk loon voor gelijk werk' naar de IAO-norm van 'gelijk loon voor werk van gelijke waarde'. In het algemeen wilde de Bondsrepubliek geen internationale verplichtingen tot sociale harmonisatie. Adenauer gaf zijn onderhandelaar Hans von der Groeben echter tevens de opdracht zich in de onderhandelingen over de gemeenschappelijke markt niet te ver van de Fransen te verwijderen (cf. Marjolin 1986, 279).

Nederland: de kostwinner houdt stand

De exportgerichte Nederlandse industrie had na de Tweede Wereldoorlog baat bij handelsliberalisatie en toegang tot nieuwe markten. De Nederlandse werkgevers stonden positief tegenover een gemeenschappelijke markt, maar wezen elke vorm van harmonisatie van sociaal beleid af. Ze genoten immers een concurrentievoordeel ten opzichte van andere West-Europese landen dankzij het lage loonniveau in het algemeen en de nog veel lagere vrouwenlonen in het bijzonder (zie figuur 5.1). Nederland verdedigde tijdens de onderhandelingen over de gemeenschappelijke markt hetzelfde liberale standpunt als de Bondsrepubliek: eventuele harmonisatie zou plaatsvinden door de werking van de markt en kon niet vooraf worden opgelegd.

Een gelijk-loonbepaling stond bovendien haaks op het Nederlandse loonbeleid. Nederland kende tot 1963 een geleide-loonpolitiek: het *College van Rijksbemiddelaars* (CRB) stelde na advies door de bipartite *Stichting van de Arbeid* (Stichting) bindende loonregelingen vast en keurde CAO's goed. Dat betekende dat de Nederlandse regering, in tegenstelling tot de Duitse, grote invloed had op de loonvorming. In tegenstelling tot Frankrijk bestreed zij de armoede onder arbeiders niet door vrouwelijke werknemers gelijk loon toe te kennen, maar door mannelijke werknemers een gezinsloon te betalen. Het tekort aan arbeidskrachten had ertoe geleid dat de lonen van vrouwen in de industrie tussen 1942 en 1945 ten opzichte van mannenlonen 10 % en meer gestegen waren (Blok 1978, 144). Al verdienden vrouwen nog steeds 20 tot 45% minder dan mannen, in 1945 vroeg het CRB advies aan de Stichting over maatregelen om de vrouwenlonen 'weer binnen redelijke grenzen' te brengen (cf. Blok

1978, 144). In de Stichting liepen de standpunten tussen werkgevers en werknemers uiteen, maar de gezamenlijke conclusie luidde dat een lagere beloning van vrouwen passend was omdat vrouwen geen gezin hoefden te onderhouden.⁴⁹ Ondanks protest van vrouwelijke vakbondsleden gingen de bonden akkoord met de aanbevelingen (cf. Van Eijl 1997, 96).

De regering was begin jaren vijftig van mening dat lagere beloning van vrouwen 'in beginsel niet gerechtvaardigd was', maar dat de kosten van gelijke beloning zo hoog waren dat het in praktijk 'vooral nog uiterst bezwaarlijk, zo niet onmogelijk was het beginsel van gelijke beloning over de gehele linie in het bedrijfsleven ingang te doen vinden' (*Handelingen* 1973-4, 13031, 4). Bij de stemming in de IAO over Conventie-100 hadden de regeringsafgevaardigden zich van stemming onthouden. De regering vroeg de tripartite *Sociaal-Economische Raad* (SER) of Nederland IAO-100 moest ratificeren. In Nederland gaat een internationale norm voor een daarmee strijdige nationale norm (Grondwet artikelen 93-94). Derhalve stelde de regering zich terughoudend op. Een meerderheid in de SER stelde dat ratificatie *niet* wenselijk was omdat het 'behoefte-element'⁵⁰ en de hogere productiekosten die aan de arbeid van vrouwen verbonden waren ongelijke beloning rechtvaardigden. De SER was unaniem van oordeel dat eventuele invoering van gelijke beloning in etappes moest plaatsvinden, rekening houdend met de draagkracht van de bedrijfstakken en de mate waarin het beginsel werd toegepast in de landen waarnaar Nederland exporteerde (SER 1953, 37). De regering besloot ratificatie van IAO-100 voor onbepaalde tijd uit te stellen gezien de te verwachten sterke stijging van alle vrouwenlonen bij invoering van gelijke beloning en de 'niet geringe repercussies op de arbeidsmarktsituatie' (*Handelingen* 1973-4, 13031, 5). Het parlement keurde vergeefs een motie goed met het verzoek wel tot ratificatie over te gaan (Motie-Tendeloo, 4.2.55).

De Nederlandse werkgevers verzetten zich niet alleen tegen de kosten maar ook tegen het beginsel van gelijke beloning. Ze betoogden dat het beginsel geen rekening hield met het behoefte-element en met de hogere productiekosten als gevolg van 'de geaardheid van vrouwelijke arbeidskrachten' (Blok 1978, 142). In de IAO stemden ze tegen Conventie Nr. 100. In de jaren vijftig werd de arbeidsmarkt zo krap, dat het bedrijfsleven ertoe overging gehuwde vrouwen in dienst te nemen en voor hen deeltijdarbeid te introduceren. De schaarste aan arbeidskrachten betekende niet dat vrouwen voortaan gelijk loon kregen:

'De beroemde "equal pay", een even hoog uurloon als de man, wordt niet toegepast. Eensdeels omdat dit, psychologisch gezien, bij het mannelijke personeel op weerstand zou stuiten en anderdeels, omdat de rijksbemiddelaar en dus de overheid hiertegen gekant is. De leiding streeft er echter naar dat het loon op zijn minst 70% van het manlijk uurloon wordt' (*De Zakenwereld*, 26.11.55, in Blok 1978, 138).

In de Nederlandse vakbeweging was gelijke beloning zozeer een internationale aangelegenheid dat tot in de jaren zestig gesproken werd over 'het beginsel van *equal*

⁴⁹ Voor arbeid die door vrouwen en mannen wordt verricht, wilde de werknemersgroep 'equal pay' om verdringing te voorkomen, maar de werkgevers wilden een lager percentage. Voor arbeid die voornamelijk door vrouwen werd verricht maar gelijkwaardig was aan arbeid door mannen bepleitten de werknemersleden 80-90 %, werkgevers 60-70 % van het loon van mannen. Voor specifieke vrouwenarbeid kon 60 % aangehouden worden (Rapport 'Beloning van vrouwen en meisjes', 1948).

⁵⁰ Het behoefte-element was gebaseerd op het idee dat vrouwen andere behoeften hadden dan mannen omdat ze met hun loon geen gezin hoefden te onderhouden.

pay' (cf. Van Eijl 1997, 96). In de IAO stemde de vakbeweging vóór Conventie Nr. 100. Zij gaf de voorkeur aan internationale regulering boven CAO-afspraken, omdat ze conflicten met haar overwegend mannelijke achterban wilde vermijden. Die achterban zou het niet aanvaarden dat de beperkte loonruimte werd besteed aan het optrekken van de lonen voor vrouwen (cf. Van Eijl 1997, 92). In de jaren vijftig begonnen vrouwen in de vakbeweging zich te organiseren. Zij probeerden gelijke beloning hoger op de vakbondsagenda te krijgen, maar ze stuitten binnen de vakbeweging op hardnekkige weerstand (cf. Van Eijl 1997, 96).

Nederland verzette zich dus tegen een nieuwe internationale gelijk-loonbepaling omdat het de kosten ervan te hoog vond, terwijl de groep die er baat bij zou kunnen hebben, niet in staat was effectieve pressie uit te oefenen.

5.1.4 Conclusie

De standpunten van de staten ten aanzien van samenwerking in de vorm van een douane-unie liepen in 1955 sterk uiteen, hetgeen de kans van slagen van het Benelux-plan klein maakte. De kans was eveneens klein dat de lidstaten gezamenlijk beleid op het gebied van gelijke beloning zouden overeenkomen, gezien de hoge kosten die eraan verbonden waren voor *de Bondsrepubliek* en *Nederland*, zoals in figuur 5.2 is weergegeven.

Figuur 5.2. Verwachte kosten internationale bepaling gelijke beloning, 1955

	Frankrijk	de Bondsrepubliek	Nederland
1a. politieke kosten: <i>verzet tegen internationale bepaling gelijk loon</i>	gering: gaullistische partij	sterk, effectief: werkgevers, FDP, CDU/CSU	sterk, effectief: werkgevers, liberale en confessionele partijen
1b. politieke baten: <i>pressie vóór internationale bepaling gelijk loon</i>	sterk, effectief: werkgevers, meeste politieke partijen, vakbeweging	gering: vrouwen in vakbeweging en in SPD	gering: vrouwen in vakbeweging en in PvdA
2. economische kosten: <i>vrouwen/mannenlonen (zie figuur 5.1)</i>	verschil 14%	verschil 37%	verschil 42%
3. ideologische kosten = <i>weinig staatsinterventie, past niet in beleid;</i> ideologische baten = <i>sluit aan bij regeringsprogramma</i>	baten > kosten: -étatistisch -sluit aan bij protectionisme, gelijke rechten via wetgeving	kosten > baten: -corporatistisch -sluit niet aan bij liberalisering, Tarif-autonomie, verschil-denken	kosten baten: -étatistisch -sluit niet aan bij liberalisering, gezinsloon, behoefte-denken
verhouding kosten/baten internationale bepaling	baten > kosten	kosten > baten	kosten > baten

De *politieke kosten* van een gelijk-loonbepaling waren hoger dan de baten, aangezien het verzet ertegen sterker was dan de steun ervoor. De *economische kosten* werden hoog ingeschat, aangezien gelijke beloning tot een sterke verhoging van de loonlasten zou leiden en de concurrentiepositie van sectoren met veel vrouwelijke arbeidskrachten zou aantasten. De verwachte *ideologische kosten* waren eveneens aanzienlijk, omdat gelijke beloning noch in het Nederlandse kostwinners- en behoefte-denken, noch in het Duitse 'objectieve verschil'-denken paste. De Bondsrepubliek verzette zich tegen

ingrijpen in de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners en Nederland verzette zich tegen ingrijpen in zijn loonbeleid. Een verplichting tot harmonisatie van wetgeving paste niet in het programma voor marktliberalisering dat ze voor ogen hadden. De kosten van de eventuele invoering van een loonmaatregel waren voor het éstatistische Nederland echter lager dan voor de corporatistische Bondsrepubliek. Voor *Frankrijk* sloot een supranationale gelijk-loonbepaling aan bij het bestaande beleid en waren hieraan meer baten dan kosten verbonden. Juist liberalisering zou verandering van het geldende beleidsparadigma vergen en juist het uitblijven van sociale harmonisatie zou Frankrijk in een ongunstige concurrentiepositie brengen. De ideologische, politieke en economische baten van gezamenlijk beleid op het gebied van gelijke beloning overtroffen voor Frankrijk derhalve de kosten.

Gezien de hoge kosten voor de Bondsrepubliek en Nederland was het niet te verwachten dat zij zouden instemmen met een verdrag dat een supranationale gelijk-loonbepaling zou bevatten. Gezien de intensiteit van de Franse voorkeur vóór een supranationale gelijk-loonbepaling was het niet te verwachten dat Frankrijk zou instemmen met een verdrag *zonder* een dergelijke bepaling.

5.2 INTERGOUVERNEMENTELE ONDERHANDELINGEN: FRANSE ZWAKTE ALS KRACHT

De onderhandelingen tussen de zes EGKS-staten, die uiteindelijk uitmondde in de vorming van de EEG en Euratom, zouden ruim anderhalf jaar in beslag nemen. Pas toen de internationale verhoudingen voor het eerst sinds de Korea-oorlog opnieuw zeer gespannen werden, konden in Frankrijk en de Bondsrepubliek de nodige interne verschuivingen plaatsvinden waardoor de afwegingen van de politieke en economische kosten zo veranderden dat een compromis mogelijk werd. Een bindende gelijk-loonbepaling, die binnen een vastgestelde periode moest worden geïmplementeerd, maakte deel uit van het compromis.

5.2.1 De eerste fase, van 'Messina' naar 'Venetië'

Gelijke beloning als 'specifieke distorsie' (juli 1955 - april 1956)

In de *Subcommissie sociale problemen* stonden vanaf de eerste vergadering de visies lijnrecht tegenover elkaar. Frankrijk en België stelden voor om niet alleen de ratificatie van IAO-conventies na te streven maar ook hogere regionale normen te ontwikkelen. Nederland beschouwde hun voorstel als 'volstrekt prematuur' (MAE 81 f/55). De *Subcommissie* rapporteerde vervolgens aan de *Commissie Gemeenschappelijke Markt* dat harmonisatie kon plaatsvinden door middel van de ratificatie van bestaande internationale conventies, maar dat onderzocht moest worden waarom alleen België en Frankrijk IAO-100 geratificeerd hadden en of ongelijke beloning de goede werking van de gemeenschappelijke markt zou verstoren (MAE 202 f/55, 28.7.55). De Nederlandse regering negeerde in haar schriftelijke reactie op het rapport de hele kwestie van gelijke beloning (MAE 146 f/55, 2.8.55).

De harmonisatie van lonen in het algemeen verdween van de agenda, maar Frankrijk introduceerde gelijke beloning opnieuw door het bij 'harmonisatie van wetgeving' onder te brengen (MAE 167 f/55). Ongelijke beloning werd dus

beschouwd als een factor die distorsies⁵¹ veroorzaakte, al verbaasde de Britse afgevaardigde, die tot november de onderhandelingen bijwoonde, zich er over dat loonverschillen tussen mannen en vrouwen wél en tussen mannen onderling ('landarbeiders en katoenwevers') géén bron van distorsie waren (MAE 363 f/55).

De *Subcommissie* discussieerde telkens opnieuw over de vraag of harmonisatie van wetgeving een 'condition préalable' voor de gemeenschappelijke markt was, zoals Frankrijk stelde, of dat de marktwerking voor harmonisatie zou zorgen, zoals de Bondsrepubliek en Nederland beweerden (MAE 324 f/55, 16.9.55). Volgens Frankrijk was in Messina formeel overeengekomen dat liberalisering en harmonisatie hand in hand zouden gaan om te voorkomen dat sociale achteruitgang zou optreden en Franse werkgevers bijvoorbeeld gedwongen zouden worden vrouwen slechter te gaan betalen (MAE 386 f/55). België zocht een compromis door onderscheid te maken tussen algemene en specifieke distorsies, waaronder gelijke beloning. Frankrijk verzette zich tegen het onderscheid totdat zijn standpunt voor algemene harmonisatie onhoudbaar bleek. Toen stelde het voor *in ieder geval* zes specifieke distorsies, waaronder gelijke beloning, te elimineren (MAE 421 f/55).

De *Commissie Gemeenschappelijke Markt* nam het Franse standpunt over dat marktwerking ontoereikend was om specifieke distorsies uit de weg te ruimen, met name distorsies als gevolg van belastingheffing, financiering sociale zekerheid, prijsbeleid, gelijke beloning, betaling van overuren en vakanties. Ze stelde echter geen andere maatregelen voor dan het instellen van onderzoek tijdens de overgangperiode naar een gemeenschappelijke markt (MAE 425 f/55, 6.10.55). Dat voorstel was voor Frankrijk te mager (MAE 477 f/55). Spaak steunde het Franse standpunt van gelijktijdige harmonisatie en liberalisering niet. Hij waarschuwde in een ander forum, de parlementaire vergadering van de Raad van Europa, dat 'l'élimination des distorsions (telles que l'égalité des salaires féminins et masculins pratiqués en France, qui désavantage ce pays dans la concurrence internationale) ne sauraient être envisagées comme des conditions préalables' (*Année Politique* 1955, 508).

In Messina was afgesproken dat Spaak op 1 oktober met een rapport zou komen. Hij wist op een bijeenkomst van de ministers van buitenlandse zaken op 6 september in Noordwijk uitstel te bedingen. Van november 1955 tot eind januari 1956 kwamen de werkzaamheden bovendien stil te liggen als gevolg van de val van de Franse regering. De delegaties hadden op dat moment overeenstemming bereikt over alle rapporten behalve landbouw, overzeese gebiedsdelen en distorsies.

Op 31 januari 1956 kwam een nieuwe Franse regering aan de macht onder leiding van de socialist Guy Mollet. De regering had een wankelende basis. De PS had slechts 100 van de 594 parlementszetels. Mollet regeerde met de steun van een instabiele coalitie van tien kleine centrumpartijen, terwijl de oppositie bestond uit hechte, anti-Europese rechter- en linkervleugels van gaullisten en communisten. In zijn regeringsverklaring zei Mollet de uitvoering van de resolutie van Messina te steunen op voorwaarde dat de nodige maatregelen werden genomen om concurrentievervalsing te voorkomen (*Déclaration d'investiture, Année Politique* 1956, 463). Minister van buitenlandse zaken Christian Pineau verzekerde het parlement dat hij zich ervan bewust was dat de Franse publieke opinie veel belang hechtte aan de kwestie van ongelijke sociale lasten tussen Frankrijk en de andere staten, 'notamment l'inégalité subsistante dans ces derniers

⁵¹ In de Nederlandse documenten wordt zowel van 'distorsie' als 'distorsion' gesproken.

entre les salaires masculins et féminins'. Om de 'fouten' die geleid hadden tot de verwerping van de EDG te vermijden beloofde hij de sociale partners, verenigd in de Economische Raad, geregeld te raadplegen (*Année Politique* 1956, 463).

In februari 1956 hervatten de delegaties het werk. De *Commissie Gemeenschappelijke Markt* bereikte overeenstemming over een ingenieuze procedure voor de correctie van specifieke distorsies, die als volgt luidde. Indien de supranationale executieve, de Commissie, distorsies vaststelde, kon zij maatregelen voorstellen. De Raad moest dergelijke maatregelen tijdens de eerste etappe van de douane-unie met unanimité goedkeuren, en daarna met gekwalificeerde meerderheid. Als de Raad haar voorstel verwierp, kon de Commissie een vrijwaringsclausule toekennen aan de benadeelde industrie. De procedure was een slim compromis omdat de vereiste unanimité de Bondsrepubliek en Nederland de mogelijkheid gaf tijdens de eerste etappe elk onwelgevallig voorstel te blokkeren, terwijl Frankrijk voorlopig genoeg nam met de belofte dat de Commissie in dat geval alsnog een vrijwaringsclausule kon toekennen aan een benadeelde industriesector.

Spaak presenteerde op 21 april 1956 het eindrapport van zijn *Intergouvernementeel Comité*.⁵² De paragraaf betreffende de harmonisatie van sociale lasten combineerde de verschillende nationale standpunten:

- verschillen in sociale lasten waren op zich geen bron van concurrentievervalsing;
- harmonisatie van sociale lasten kon voortvloeien uit marktwerking;
- interventie was alleen nodig om specifieke distorsies, onder meer als gevolg van ongelijke beloning, te compenseren (volgens de hierboven uiteengezette procedure);
- regeringen moesten extra inspanningen doen voor de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden in opwaartse richting betreffende gelijke beloning van mannen en vrouwen, arbeidstijd, betaling van overuren en vakantiedagen (MAE 120 f/56, 60-66).

De eerste twee punten verwoordden de Nederlands-Duitse lijn, het derde punt kwam overeen met Franse wensen. De combinatie sloot bovendien aan bij de uitkomst van het onderzoek naar de verhouding tussen handelsliberalisering en sociaal beleid dat de IAO door een internationale groep experts, onder wie Maurice Byé van de Franse Economische Raad, had laten uitvoeren en dat tezelfdertijd uitkwam. Het IAO-rapport stelde dat de voordelen van liberalisering de nadelen van hoge sociale lasten zouden overtreffen en er geen algemene maatregelen voor harmonisatie nodig waren. Harmonisatie was wel gerechtvaardigd, indien een sector lagere sociale lasten had dan andere sectoren in een land. Dat was het geval in sectoren met veel vrouwelijke werknemers in landen met grote verschillen tussen mannen- en vrouwenlonen (*Ohlin-rapport* 1956, 112). Aanbevolen werd de relevante IAO-conventies te ratificeren en onderzoek te doen naar het geringe aantal ratificaties van IAO-100 (*Ohlin-rapport* 1956, 63-72, 116, Appendix D). Het vierde punt in het Spaak-rapport stond los van de 'harmonisatie-distorsie'-discussie. Het sloot aan bij eerdere Franse en Belgische opmerkingen, ook van Spaak zelf, dat het wenselijk was om sociale vooruitgang als doelstelling op te nemen in het verdrag om de instemming van de publieke opinie en de sociale partners te krijgen.

⁵² Hij had Pierre Uri, Von der Groeben en Albert Hupperts naar Zuid-Frankrijk gestuurd om er in alle rust het rapport te redigeren dat de titel 'Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères' meekreeg, beter bekend als het Spaak-rapport (MAE 120 f/56).

De delegatieleiders keurden het rapport goed, ook Félix Gaillard namens Frankrijk. Op de vraag van de Belgische onderhandelaar Jean Snoy et d'Oppuers of hij gedekt was door instructies van de 'Quai', antwoordde Gaillard dat hij zich ervoor gehoeed had die te vragen, omdat hem de kans op goedkeuring groter leek 'à la faveur d'une présentation globale' (Snoy 1989, 115).

Venetië, de 'conférence miracle' (mei 1956)

De ministers van buitenlandse zaken kwamen op 29 en 30 mei 1956 bijeen in Venetië om het rapport te bespreken. De stemming was terughoudend als gevolg van de reacties in Frankrijk. In de Assemblée van de EGKS was Spaak fel aangevallen door het Franse parlamentslid Michel Debré, onder andere over de zwakke sociale paragraaf (*Année Politique* 1956, 307). De overgrote meerderheid van de Franse bestuurlijke top verwierp het Spaak-rapport (cf. Moravcsik 1998, 115). *Le Monde* waarschuwde dat de Commissie als een Europees superministerie van economische zaken de nationale regeringen haar wil zou opleggen (*Le Monde*, 6.5.56). De regering-Mollet was verdeeld (cf. Snoy 1989, 115).

Spaak bereidde de bijeenkomst in Venetië zorgvuldig voor. Tijdens een informele bijeenkomst met de ministers van buitenlandse zaken of hun vertegenwoordigers (staatssecretaris Maurice Faure voor Frankrijk, Hallstein voor de Bondsrepubliek) op 6 mei in Parijs benadrukte Spaak, dat ze in Venetië géén definitieve posities zouden innemen ten aanzien van de *inhoud* van het rapport, maar dat ze alléén zouden beslissen of er verder kon worden onderhandeld. Dat zou een goede tactiek blijken. De aanwezigen besloten bovendien alléén ministers of vertegenwoordigers van buitenlandse zaken uit te nodigen (dus Erhard niet) (ongenummerd, CM3/NEGO 093).

Frankrijk bekleedde in die periode het voorzitterschap van de EGKS en zat de vergadering in Venetië voor. De Franse minister van buitenlandse zaken Pineau was net terug van een reis naar India en Egypte die langer geduurd had dan voorzien. Hij leek niet volledig op de hoogte van alle bezwaren die leefden binnen zijn eigen regering ten aanzien van het Spaak-rapport (cf. Snoy 1989, 115). Aangezien geen van de andere delegaties het woord vroeg, zag Pineau zich gedwongen eerst de Franse positie uiteen te zetten. Tot opluchting van de overige aanwezigen opende hij met de opmerking dat de Franse regering voorstelde over te gaan tot de tweede fase van de werkzaamheden, namelijk de uitwerking van verdragen, opnieuw door een commissie onder leiding van Spaak. Vervolgens formuleerde hij een aantal bedenkingen bij het rapport. De belangrijkste vraag leek hem, of ze voor de overgang van de eerste naar de tweede etappe een tijdschema zouden vastleggen, of dat de overgang afhankelijk zou zijn van het bereiken van bepaalde doelstellingen. Hij opteerde voor de tweede mogelijkheid en stelde voor de overgang afhankelijk te maken van de afschaffing van de douanerechten en de gelijktijdige harmonisatie van sociale lasten (MAE 126 f/56; *Année Politique* 1956, 308).

Hallstein liet weten dat ook de Duitse regering het groene licht gaf, maar een aantal voorbehouden had, onder andere betreffende de correctie van distorsies. Beyen formuleerde eveneens een voorbehoud ten aanzien van de harmonisatie van sociale lasten en de gelijktrekking van wetgevingen. Hallstein en Beyen benadrukten beiden dat hun regeringen zich niet in detail gebonden achtten aan het rapport, maar dat er verder onderhandeld kon worden (MAE 126 f/56).

Pineau kreeg de verzekering dat pas naar de tweede etappe zou worden overgegaan als 'la preuve aurait été apportée que le programme de la première était réalisé, notamment pour l'harmonisation des charges sociales entre les divers pays' (*Année Politique* 1956, 309) en in minder dan twee uur was de zaak beklonken. Spaak constateert dat 'jamais, sur des questions aussi importantes, on ne s'est mis d'accord aussi rapidement' (Spaak 1969, 86). Het was mooi weer, en de ministers benutten de resterende tijd voor *sight-seeing* (cf. Beyen 1968, 243).

Zowel in Messina als in Venetië schrok Frankrijk ervoor terug zich in een politiek isolement te manoeuvreren door de onderhandelingen te blokkeren, terwijl het zich anderzijds inhoudelijk nog niet wilde vastleggen uit angst dat het Franse parlement een verdrag opnieuw zou afkeuren (cf. Pineau 1989, 283). Bij beide gelegenheden zorgde de aanpak van Spaak ervoor dat lidstaten zich nog niet hoefden vast te leggen op inhoudelijke punten. Dat veranderde in de tweede fase, toen ze over de verdragen zelf gingen onderhandelen.

5.2.2 De tweede fase, van 'Venetië' naar 'Rome'

Franse tempowisselingen (juni - september 1956)

Op 26 juni 1956 gingen in Brussel de onderhandelingen over sectorintegratie op het gebied van atoomenergie (Euratom) en een gemeenschappelijke markt van start. De *Groupe du Marché Commun (Groupe)* onder leiding van Von der Groeben stelde de teksten over de gemeenschappelijke markt op.

In de eerste ontwerpverdragstekst behandelde hoofdstuk 2 het heikele onderwerp van de 'correction des distorsions et le rapprochement des législations'. De procedure voor de correctie van distorsies uit het Spaak-rapport bleef gehandhaafd. De wenselijkheid van extra inspanningen ten behoeve van sociale vooruitgang werd aangescherpt met de opmerking dat harmonisatie als gevolg van de marktwerking 'doit être complétée, dès le début du fonctionnement dudit marché par un effort spécial des gouvernements' op het gebied van gelijke beloning, overuren en vakanties. Verder kreeg de Commissie de bevoegdheid voorstellen te doen voor maatregelen op deze drie gebieden, los van eventuele distorsies, ten behoeve van sociale vooruitgang (MAE 131 d/56, 20.6.56). Die bevoegdheid sneuvelde bij de eerste bespreking.

De relatief ambitieuze ontwerpverdragstekst werd vanaf de eerste vergadering van de *Groupe* op 27 juni 1956 voorwerp van onenigheid tussen Frankrijk enerzijds en de Bondsrepubliek en Nederland anderzijds. Robert Marjolin, een liberaal econoom, verdedigde het Franse standpunt. Later zou hij in zijn *Mémoires* de sociale eisen van Frankrijk als 'nonsens' afdoen (cf. Marjolin 1986, 286) maar in de *Groupe* verdedigde hij loyaal het standpunt van de 'Quai'. Alfred Müller-Armack, rechterhand van Erhard, kwalificeerde Marjolins economische argumenten voor sociale harmonisatie en staatsinterventie als achterhaald. Nederland had weliswaar begrip voor 'les motifs d'ordre psychologique et politique qui amènent la délégation française à insister sur ce point', maar het wees de economische argumenten af. Marjolin stelde vervolgens voor een expertgroep in te stellen om de kwestie van distorsies te onderzoeken. De andere delegaties vonden een onderzoek tijdverlies. Ze kwamen met Frankrijk niet tot overeenstemming en schoven het probleem door naar de volgende vergadering (MAE 141 f/56).

Bij die gelegenheid gingen de Bondsrepubliek en Nederland 'om hun goede wil te tonen' akkoord met het instellen van een expertgroep (*Sous-groupe pour le problème des charges sociales*) op voorwaarde dat het mandaat van de experts begrensd werd (MAE 174 f/56, 12.7.56). In de vergadering daarna ontstond discussie over het mandaat, aangezien de experts zelf niet tot overeenstemming waren gekomen. Op *Groupe*-niveau lukte dat evenmin, omdat Frankrijk verklaarde geen besluit te kunnen steunen waarbij de door hem voorgestelde onderwerpen (gelijke beloning, overuren en vakanties) *niet* onderzocht werden en de andere delegaties geen mandaat konden goedkeuren waarin dat wél werd gedaan (MAE 190 f/56, 20.7.56). Op verzoek van Frankrijk werd de kwestie doorgeschoven naar de delegatieleiders, die na een lange discussie onder leiding van Spaak evenmin overeenstemming bereikten (MAE 208 f/56).

Toen de delegaties na het reces op 6 september de onderhandelingen hervatten, meldde Faure dat Frankrijk afzag van het instellen van een expertgroep om geen tijd te verliezen. Hij stelde voor frequenter te vergaderen om tijd te winnen, terwijl nota bene in juni op zijn verzoek besloten was slechts twee dagen per week te vergaderen zodat Frankrijk altijd vertegenwoordigd kon zijn door hoge ambtenaren (MAE 141 f/56). Vanwaar deze plotselinge haast? Sinds het debat in het Franse parlement over Euratom in juli 1956 (332 stemmen vóór en 181 tegen) had de regering-Mollet er zelf meer vertrouwen in gekregen dat Frankrijk in staat zou zijn om de toekomstige verdragen te ratificeren. Tegelijkertijd vreesde Mollet dat het parlementair debat over Euratom de tegenstanders van de verdragen wakker had geschud en dat de stemming kon omslaan als de onderhandelingen te lang duurden (MAE 209 f/56).

Faure benadrukte opnieuw dat harmonisatie van sociale lasten en liberalisering gelijktijdig moesten plaatsvinden. De procedure in het Spaak-rapport bood onvoldoende garanties, omdat elk land de Commissievoorstellen kon vetoën. Vervolgens presenteerde hij de Franse voorwaarden, zoals ze hem grotendeels door de CNPF gedicteerd waren (cf. Girault 1989, 353). Het verdrag moest ten eerste de verplichting bevatten in de eerste twee jaar gelijke beloning te realiseren. Ten tweede moesten er maatregelen genomen worden met betrekking tot overuren en vakantiedagen. Daarna kon worden overgegaan naar de tweede etappe. Ten derde accepteerde Frankrijk voor de rest van de overgangperiode de voorgestelde procedure, op voorwaarde dat de Raad niet unaniem maar met gekwalificeerde meerderheid de Commissievoorstellen kon goedkeuren. Tenslotte moesten de globale loonlasten aan het eind van de overgangperiode (12 à 15 jaar) ongeveer (ongeveer, 'want deze eis is niet zo rigoureuus als de eerste drie') gelijk zijn in de zes lidstaten (MAE 236 f/56).

Spaak las ontzetting en afkeuring op de gezichten van de overige onderhandelaars (cf. Spaak 1969, 93). Ook in een volgende vergadering kwamen de partijen niet verder. De Duitsers hadden Frankrijk telkens gesteund als dat nodig was omdat 'leur plus grand désir était de se trouver sur un pied d'égalité avec leurs anciens ennemis' (Marjolin 1986, 301), maar deze eisen gingen te ver. Erhard, daarentegen, 'hatte klammheimlich ein großes Vergnügen daran', omdat de Franse onredelijkheid zijn kansen vergrootte om de onderhandelingen over een gemeenschappelijke markt alsnog te torpederen (cf. Hentschel 1998, 385). Spaak tilde de onderhandelingen naar een hoger niveau. Op 20 oktober 1956 kwamen de ministers van buitenlandse zaken

Heinrich von Brentano, Spaak, Pineau, Gaetano Martino, Bech (voorzitter) en Joseph Luns⁵³ in Parijs bijeen om de onderhandelingen weer vlot te trekken.

Duits-Franse verschuivingen (oktober 1956)

‘Die Konferenz nahm einen dramatischen Verlauf’ (Carstens 1976, 594). ‘Elle fut difficile et se termina mal’ (Spaak 1969, 94). Bovenaan de agenda stond de overgang van de eerste naar de tweede etappe van de gemeenschappelijke markt. Frankrijk bleef bij zijn mening dat deze niet automatisch na vier jaar mocht plaatsvinden, maar afhankelijk moest zijn van de vaststelling dat bepaalde doelstellingen, onder meer op het gebied van sociale harmonisatie, gerealiseerd waren. De andere lidstaten konden daarmee instemmen op voorwaarde dat bij gekwalificeerde meerderheid zou worden vastgesteld of de doelstellingen gehaald waren. Dat was juist niet de bedoeling van Pineau, die vasthield aan unanimité. Na lang vergaderen stelde Pineau voor, na vier jaar bij unanimité te beslissen of de doelstellingen gerealiseerd waren; als dit niet het geval was, zouden de lidstaten na nog twee jaar bij gekwalificeerde meerderheid besluiten. Hij benadrukte dat dit een ‘concession très importante’ was die door de andere delegaties op andere punten met ‘sacrifices de même nature’ beantwoord diende te worden (MAE 460 f/56, 50). De delegaties stemden uiteindelijk in met een compromis van Spaak om, als er na vier jaar geen overeenstemming was, vervolgens na één jaar bij gekwalificeerde meerderheid te stemmen in plaats van na twee jaar.

De harmonisatie van de sociale lasten was het tweede agendapunt. Spaak zette uiteen dat er problemen waren met gelijke beloning, omdat IAO-100 niet door alle landen geratificeerd was en de Franse regering van mening was dat zij op dit gebied verder was dan de andere. Hij stelde voor het probleem op te lossen door aan industrieën met veel vrouwelijke arbeidskrachten een vrijwaringsclausule toe te kennen. Tijdens de middagzitting zei Brentano echter dat zijn regering een formule zou kunnen accepteren, ‘die trouwens overeen zou komen met het beginsel van IAO-100’, dat elke regering ‘s’engagerait à assurer, au cours de la première étape, l’application du principe de l’égalité des salaires masculins et féminins pour un travail et une prestation identiques’. Pineau ging akkoord. Luns wenste meer tijd om gelijk loon in te voeren dan de eerste etappe (cf. Griffiths en Asbeek Brusse 1989, 475). Hij maakte een voorbehoud, omdat het probleem van gelijke beloning voor Nederland ‘van bijzonder groot belang was’, vooral voor de textielindustrie.⁵⁴ Ze besloten de experts een tekst te laten opstellen en op basis daarvan de discussie te heropenen. De volgende dag namen ze na discussie een met het Duitse voorstel vergelijkbare tekst aan (‘pour le même travail et la même prestation’, MAE 460 f/56, 51).

Deze op het eerste gezicht belangrijke concessie van de Bondsrepubliek stelde als gevolg van ontwikkelingen op binnenlands niveau niet veel meer voor. Naar aanleiding van de uitspraak van het *Bundesarbeitsgericht* dat kortingen op vrouwenlonen in strijd met de grondwet waren (zie paragraaf 5.1.3) hadden werkgevers laten weten dat een loonsverhoging voor vrouwen van 25% onaanvaardbaar was. De vakbonden vreesden dat hun eisen voor een 40-urige werkweek en vakantiegeld weinig kans maakten als ze ‘kompromißlos auf der Abschaffung der Frauenlohngruppen beharren würden’

⁵³ In de regering-Drees-III was Luns minister van buitenlandse zaken, een portefeuille die hij in Drees-II met Beyen gedeeld had.

⁵⁴ In tegenstelling tot Milwards veronderstelling dat gelijke beloning snel geregeld kon worden omdat ‘no country dared object to the inclusion in the treaty of a promise to legislate for equal pay for the sexes’ (Milward 1992, 214), vond Nederland dat het zich dergelijk verzet wel degelijk kon permitteren.

(Wiggershaus 1979, 82). De rechter creëerde een uitweg door voor te stellen nieuwe looncategorieën vast te leggen, 'insbesondere auch für leichtere und schwerere Arbeiten'. De rechter zag geen juridische bezwaren als dat betekende dat vrouwen systematisch in de slechtst betaalde categorie zouden vallen (cf. Plantenga 1993, 35). In 1956 bereikte *IG Metall* met de gezamenlijke werkgeversorganisaties in de metaalindustrie een akkoord over de invoering van 'Leichtlohngruppen' die nog onder de laagste loonschaal werden aangehaakt (cf. Wiggershaus 1979, 82). Ook in andere sectoren werd vervolgens vrouwenarbeid gedefinieerd als 'Leichtlohnarbeit'. Hiermee was voor de Duitse grondwet gelijke beloning formeel correct geregeld. Wel waren deze praktijken in strijd met het recht op 'gelijk loon voor werk van gelijke waarde' in IAO-100. Het Duitse parlement had in februari 1956 IAO-100 goedgekeurd, nadat de *Bundesfrauenkonferenz* van de DGB en de *Demokratische Frauenbund Deutschland* er bij de regering sinds 1952 op hadden aangedrongen de conventie ter ratificatie aan het parlement voor te leggen (cf. Krasnogolovy 1968, 362; Nödinger 1983, 197). Internationale normen zijn echter in de Bondsrepubliek niet bindend indien ze strijdig zijn met een nationale bepaling. Grondwetartikel 3 ging dus vóór IAO-100. Derhalve kon de Bondsrepubliek in oktober 1956 instemmen met een gelijk-loonbepaling, mits die niet verplichtte tot herziening van functieclassificaties of tot gelijke beloning voor vergelijkbare functies. Brentano's formulering, 'gelijke beloning voor identiek hetzelfde werk', was derhalve, in tegenstelling tot wat hij beweerde, veel beperkter dan de norm van IAO-100. Von der Groeben, Duits onderhandelaar, preciseerde later dat hij bij de formulering van artikel 119 het begrip 'gleichwertig' bewust vermeden had, zodat de mogelijkheid openbleef vrouwen slechter te belonen zolang ze niet identiek hetzelfde werk verrichtten als mannen (*Nota* Von der Groeben aan Dörr, juni 1959; BAC 008/1966).

Brentano beoogde vooral in ruil voor deze 'concessie' aan Frankrijk een concessie te krijgen op het punt van de betaling van overuren, dat voor de Bondsrepubliek problematisch was omdat ze vreesde dat de vakbeweging hieraan rechten zou ontlelen. Op dat punt liepen de onderhandelingen in Parijs vast. Brentano vroeg een aparte regeling en hetzelfde begrip voor de Duitse industrie als Frankrijk 'op andere punten' had gekregen. De Bondsrepubliek kon volgens hem op dit punt geen concessies doen gezien de wettelijke vrijheid van de sociale partners bij loononderhandelingen.⁵⁵ Het overleg liep vast. Na schorsing kwam Müller-Armack namens Erhard de Duitse overwegingen nogmaals uiteenzetten. De Bondsrepubliek vreesde dat het Franse voorstel de Duitse vakbonden zou sterken in hun eisen voor betere betaling van overuren en een veertigurige werkweek (Verslag van de vergadering, ongenummerd, 26.10.56; CM3/NEGO 095). In de DGB stond arbeidstijd in 1956 hoog op de agenda en was de 40-urige werkweek een belangrijk 'Bestandteil der gewerkschaftlichen Europapolitik' (cf. Köpper 1982, 204). Brentano herhaalde dat zijn instructies het hem niet toestonden concessies te doen. Pineau verklaarde zich gedwongen te zien zijn eerdere 'concession très importante' voor de overgang van de eerste naar de tweede etappe in te trekken. De vergadering werd opgeheven (MAE 460 f/56, 54).

⁵⁵ In haar amendement op de notulen voegde de Duitse regering toe dat de regering niet kon ingrijpen in de 'verfassungsmäßig garantierte Freiheit der Tarifpartner; eine Verfassungsänderung in dieser Hinsicht sei aber aus innerpolitischen Rücksichten undenkbar' (Auswärtiges Amt, telex 19.1.57; CM3/NEGO 185).

De impasse leidde in combinatie met de dramatische internationale situatie (zie hierna) tot een verschuiving in de verhoudingen binnen de Duitse regering. Erhard was tevreden naar Bonn teruggekeerd: wat hem betreft, was het project voor een gemeenschappelijke markt mislukt. Hij stelde voor de onderhandelingen af te breken en contact te zoeken met Groot-Brittannië (cf. Von der Groeben 1989, 180). Hallstein meende dat het mogelijk was om met Frankrijk tot overeenstemming te komen, als de Duitse delegatie meer onderhandelingsruimte zou krijgen en minder de lijn van Economische Zaken volgde. Adenauer was het met Hallstein eens: 'Selbst wenn Erhards Konzept besser wäre, dürfte die Bundesrepublik die Grundsätze und Ziele des Spaak-Berichts in den Brüsseler Verhandlungen aus politische Gründen, derzeit namentlich wegen der krisenhaften Lage in Ungarn und am Suez-Kanal, nicht aufgeben' (Hentschel 1998, 393). Adenauer besloot het al geplande bezoek op 6 november aan Parijs te benutten om de kwestie met Mollet te bespreken. Erhard 'beugte sich dem Primat der Politik' en legde zich neer bij het besluit van de bondskanselier (cf. Hentschel 1998, 393; Von der Groeben 1989, 180).

Gezien de verontrustende internationale toestand was Adenauer tot concessies bereid. Op 23 oktober was de Hongaarse opstand uitgebroken, gevolgd door de inval van de Sovjet-troepen op 4 november. Tezelfdertijd escaleerde de crisis rond het Suezkanaal, dat door Nasser op 26 juli was genationaliseerd. Op 4 november besloten Groot-Brittannië en Frankrijk tot militair ingrijpen. Hun optreden stuitte op scherpe kritiek van de Amerikaanse regering, die duidelijk maakte dat ze hen niet zou steunen, en van de Sovjet-Unie, die dreigde met geweld terug te slaan (cf. Pineau 1989, 284; Uri 1989, 308). Adenauer was zich zeer bewust van de kwetsbare positie van Europa tegenover de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Onder deze omstandigheden was 'ein Auseinanderfallen Europas nicht zu verantworten' (Carstens 1976, 595), vooral niet gezien 'der hohen politischen Bedeutung des Einigungsprozesses' in contrast met de 'geringen materiellen Bedeutung der verbliebenen Streitpunkte' (Hentschel 1998, 394). De definitieve regeling van de Saar-kwestie, eind juni 1956, had bovendien een hardnekkig obstakel in de bilaterale betrekkingen uit de weg geruimd en het Frans-Duitse vertrouwen versterkt (cf. Duchêne 1994, 290; Küsters 1989, 234; Faure 1989, 287).

Adenauer trof op 6 november een gespannen Franse regering aan, die de hele nacht had beraadslaagd over het Sovjetrussische dreigement. Mollet en Adenauer besloten dat een werkgroep zich over de openstaande kwesties zou buigen terwijl zij de internationale toestand bespraken. Ze wezen 'free-trader' Marjolin en Karl Carstens van het *Auswärtiges Amt* aan als onderhandelaars. Na een lange dag onderhandelen bereikten ze overeenstemming op alle punten. 'In der besonders schwierigen Frage der sogenannten Harmonisierung der sozialen Lasten' (Carstens 1976, 599) werden ze het eens over een compromistekst die in het verdrag woordelijk artikel 117 zou worden: de onderlinge aanpassing van de sociale verhoudingen was geen voorwaarde meer voor de overgang naar de tweede etappe maar werd het doel van gezamenlijke inspanningen. Voor de overurenkwestie kwamen ze overeen dat de Commissie vrijwaringsclausules mocht toekennen aan Franse industrieën, indien aan het eind van de eerste etappe zou blijken dat zij benadeeld werden ten opzichte van hun concurrenten. Voor gelijke beloning handhaafden ze de in Parijs overeengekomen formulering. Adenauer en Mollet keurden het schriftelijk akkoord van Marjolin en Carstens goed 'ohne

Diskussion und ohne daß sie an dem vorgeschlagenen Text etwas änderten' (Carstens 1976, 599).

De weg naar Rome (november 1956-maart 1957)

De delegaties in Brussel gingen weer aan de slag op basis van het Frans-Duitse compromis (MAE 522 f/56). De overgang van de eerste naar de tweede etappe was nog steeds onduidelijk. Wat gelijke beloning betrof, was het de vraag wat te doen als voor sommige sectoren aan het einde van de eerste etappe wel gelijkheid gerealiseerd zou zijn en voor andere niet. Zouden de lidstaten dan toch overgaan naar de tweede etappe, en zo ja, stelden ze dan voor de benadeelde sectoren vrijwaringsclausules in? De Bondsrepubliek had daar juist steeds bezwaar tegen gemaakt (Note rapide, 9.11.56; CM3/NEGO 149). Op 16 november kwamen de delegatieleiders bijeen om de balans op te maken. Zij keurden in meerderheid de formulering voor gelijke beloning goed, maar Nederland maakte een voorbehoud bij de laatste regel omdat deze was uitgebreid tot de norm van IAO-100, 'pour un même travail et un travail de même valeur' (MAE 612 f/56).

In december liet Spaak de Assemblée van de EGKS weten dat er over een groot aantal hoofdstukken overeenstemming was, en dat hij in januari over de laatste vier teksten, waaronder de tekst over 'distorsies', hoopte te kunnen beschikken. Een nieuw thema diende zich echter aan. In antwoord op vragen van rapporteur Birkelbach (Duits socialist) moest Spaak toegeven dat er geen hoofdstuk over sociale politiek in het verdrag stond en dat er niets geregeld was voor inspraak van de vakbeweging (AC 2739, 8.12.56; CM3/NEGO 153). Herhaaldelijk hadden de Europese secretariaten van de internationale vakverbonden ICV en IVVV in gesprekken met Spaak en zijn medewerkers aangedrongen op inspraak. Eind 1956 wendde de Duitse vakbeweging zich rechtstreeks tot de onderhandelaars, verontrust door het gebrek aan democratische controle in de EEG-in-wording en de verzwakking van het supranationale element ten opzichte van de EGKS (cf. Köpper 1982, 187 en 193). Begin januari 1957 circuleerde op initiatief van België een eerste tekst van een apart hoofdstuk over sociale politiek, dat enkele artikelen over beroepsopleiding en arbeidsomstandigheden samenbracht die eerder verspreid in het ontwerpverdrag stonden (MAE, ongenummerd, 4.1.57). Op 19 januari vroeg Spaak de delegatieleiders schriftelijk om, gezien de pressie van de vakbeweging en van leden van de Assemblée van de EGKS (die hun gewicht ontleenden aan het feit dat ze tevens lid van hun nationale parlement waren), te overwegen om sociale politiek een plaats te geven in het verdrag. Hij stelde voor in de algemene bepalingen enkele doelstellingen op sociaal gebied op te nemen, een hoofdstuk over sociaal beleid toe te voegen en een sociaal-economische raad in te stellen. Nederland en de Bondsrepubliek amendeerden keer op keer het 'sociale hoofdstuk' (MAE 407, 412, 489, 516 f/57). Uiteindelijk bereikten de delegaties overeenstemming over de instelling van een sociaal-economisch comité dat behalve werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers nog een derde groep zou bevatten, 'andere belangen', en dat beperkte adviserende taken kreeg.

Tijdens de vergadering van 4 januari 1957 hadden de delegatieleiders besloten de tekst van artikel 46 over gelijke beloning naar de *Groupe de redaction* te sturen met het verzoek de tekst zo te herzien dat hij zoveel mogelijk overeenstemde met IAO-100 (MAE 58 f/57). In de *Groupe de redaction* stelde Nederland voor om de IAO-formulering 'gelijk loon voor werk van gelijke waarde' in te perken tot 'voor gelijk werk'. Terwijl de redactie van het verdrag zijn voltooiing naderde, werd artikel 46 als

gevolg van onenigheid in de *Groupe de redaction* voorgelegd aan een *Comité d'experts en matière sociale*. Het comité kreeg de opdracht een oplossing te zoeken voor het probleem dat 'kennelijk' met de vertaling naar het Frans van 'für gleiche Arbeit und gleiche Leistung' (de tekst van 'Parijs') samenhang, maar 'eventueel' ook kon samenhangen met een 'question de fond' (MAE 527 f/57, 14.2.57). De experts vertaalden het cruciale concept als 'pour un même travail', overeenkomstig de Nederlandse en Duitse wensen (MAE 562 f/57, 16.2.57). De *Groupe du Marché Commun* (MAE 588 f/57) en de delegatieleiders keurden deze vertaling goed (MAE 701 f/57). De *Groupe de Rédaction* sleutelde nog aan de eerste alinea, waarna de definitieve tekst van artikel 46 als volgt luidde:

'Iedere Lid-Staat verzekert gedurende de eerste etappe en handhaaft vervolgens de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid. Onder beloning in de zin van dit artikel dient te worden verstaan het gewone basis- of minimumloon of -salaris, en alle overige voordelen in geld of in natura die de werkgever direct of indirect aan de werknemer uit hoofde van zijn dienstbetrekking betaalt.

Gelijkheid van beloning zonder onderscheid naar kunne houdt in:

- a. dat de beloning voor gelijke arbeid in stukloon wordt vastgesteld op basis van een zelfde maatstaf,
 - b. dat de beloning voor arbeid in tijdloon dezelfde is voor een zelfde functie'
- (MAE 649 f/57, 25.2.57).

Ondertussen had het Franse parlement van 15 tot 22 januari 1957 gedebatteerd over de gemeenschappelijke markt. Faure antwoordde op de kritiek van communisten en boeren dat 'nous avons mis nos partenaires devant leurs responsabilités et leur avons demandé des sacrifices substantiels' (*Année Politique* 1957, 282). Pineau benadrukte dat de Franse delegatie op sociaal gebied 'niet te verwaarlozen garanties' had verkregen. Mendès-France betwistte dat. Hij wees erop dat de enige garanties gelijke beloning en overuren betroffen en dat 'nos partenaires veulent conserver l'avantage commercial que leur vaut leur retard social' (Marjolin 1986, 287). In een dramatische rede schetste hij hoe Italiaanse werklozen Frankrijk zouden overspoelen en investeringen naar de Bondsrepubliek en andere landen met lage lasten zouden stromen (*Année Politique* 1957, 285). Faure waarschuwde het parlement dat het de keuze had tussen 'l'Europe' of 'l'avenir incertain d'une France isolée' (*Année Politique* 1957, 284). Het parlement nam de motie voor de gemeenschappelijke markt op 23 januari met een meerderheid van 322 tegen 207 stemmen aan. Het gaf de Franse regering hiermee het mandaat om verder te onderhandelen, op voorwaarde dat de afspraken over de harmonisatie van sociale lasten uitdrukkelijk bevestigd werden en dat Frankrijk garanties kreeg in verband met de landbouw en de overzeese gebiedsdelen (*Rapport Savary* 1957, No. 5266, 4; CM2/1958).

De andere lidstaten hielden rekening met de wensen van het Franse parlement uit angst dat de goedkeuring van een moeizaam onderhandeld verdrag opnieuw op afkeuring in de *Assemblée* zou vastlopen (cf. Griffiths 1995, 34). De Franse binnenlandse instabiliteit legde tijdsdruk op het onderhandelingsproces, omdat de andere vijf staten vreesden 'that the EEC might not happen with a different government in power in Paris' (Urwin 1995, 77; cf. *Handelingen* 1956-7, 4725, 4). De vrees was groot dat Mendès-France weer aan de macht zou komen (cf. Harryvan en

Kersten 1989, 145). De haast bleek niet onterecht. Op 21 mei 1957 viel de pro-Europese regering van Mollet. Spaak legde bovendien druk op de onderhandelingen omdat hij de verdragen vóór de Duitse parlementsverkiezingen in het najaar van 1957 goedgekeurd wilde zien, uit angst dat een SPD-meerderheid ze zou afkeuren. Zijn 'remorseless' tempo leidde tot 'incremental decisionmaking', waarbij de regeringen het geheel niet meer overzagen (cf. Griffiths en Asbeek Brusse 1989, 491). Het is evenwel niet zo dat tijdsdruk verklaart waarom de lidstaten de bepaling voor gelijke beloning goedkeurden, in tegenstelling tot Hoskyns' bewering dat 'many of the loose ends and anomalies in the Treaty (and certainly the inclusion of the provisions on equal pay) can be attributed to these pressures' (Hoskyns 1996, 45). Gelijke beloning was geen 'loose end', maar een onderdeel van het 'harmonisatie-distorsie-debat' dat in Frankrijk, de IAO (vgl. Ohlin-rapport) en het Spaak-comité sinds 1955 gevoerd werd. Van acute tijdsdruk was bij het gelijk-loonartikel geen sprake, al werd over de precieze formulering en plaats in het verdrag tot op het laatst onderhandeld. Het cruciale moment voor gelijke beloning was de instemming van de Bondsrepubliek op 21 oktober 1956. De kwesties die wél onder tijdsdruk geregeld werden, waren de overzeese gebiedsdelen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Die twee resterende problemen konden tijdens conferenties van de ministers van buitenlandse zaken (Brussel, 26-28 januari en 4 februari; Parijs, 18 februari) en van de regeringsleiders (Parijs, 19 en 20 februari) worden opgelost (cf. Lieshout 1999a, 170; Von der Groeben 1989, 295).

Begin maart 1957 waren de onderhandelingen afgerond en hoefden de teksten alleen nog hun 'toilette juridique' te krijgen (cf. Snoy 1989, 119). Von der Groeben van de *Groupe du Marché Commun* en Uri van de *Groupe de redaction* namen het hoofdstuk over de 'onderlinge aanpassing van wetgevingen', waaronder artikel 46 (gelijke beloning) tot dan toe viel, grondig onder handen. Om de sociale dimensie in het verdrag te versterken, verhuisde 'Gelijke beloning' naar het hoofdstuk 'Sociale bepalingen' en werd artikel 119. Ze comprimeerden de rest van de sectie over distorsies tot artikel 101. Dit artikel gaf de Commissie de bevoegdheid, indien ze vaststelde dat nationale wetgeving een distorsie veroorzaakte, voorstellen te doen die de Raad in de eerste etappe met unanimité en vervolgens met gekwalificeerde meerderheid kon goedkeuren (MAE 776 f/57, 5.3.57). De delegatieleiders hechtten op 11 maart hun goedkeuring aan de verdragstekst, al vergaderden werkgroepen nog tot op de dag van de ondertekening over amendementen. Op 25 maart ondertekenden de ministers van buitenlandse zaken in Rome de Verdragen tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Bij de ondertekening in Rome legde Nederland een 'déclaration interprétative' af met betrekking tot de toepassing van artikel 119, waarin het stelde dat 'niet van Nederland zal worden geëist ter zake verder te gaan dan hetgeen in feite aan het einde van de overgangperiode in Frankrijk zelf blijkt te zijn verwezenlijkt' (*Handelingen* 1956-7, 4725, 31; MAE 945 f/57, 6.5.57).

5.2.3 Conclusie

De doorbraak in de onderhandelingen vond plaats naar aanleiding van verschuivingen in de externe omgeving van de EGKS-staten. De instabiele internationale situatie in het najaar van 1956 maakte de status quo onaantrekkelijk. Hun kwetsbaarheid en het machtsverval van Frankrijk in de internationale verhoudingen werden eens te meer

zichtbaar. Deze externe druk maakte een doorbraak in de onderhandelingen mogelijk, omdat Frankrijk en de Bondsrepubliek tegenover de tegenstanders in eigen land (de 'Quai' respectievelijk Erhard c.s.) concessies konden rechtvaardigen door te verwijzen naar de noodzaak de positie van West-Europa als geheel te versterken.

In *Frankrijk* was de regering verdeeld tussen protectionisten en voorstanders van liberalisering. In november 1956 kon Mollet de bezwaren van de 'Quai' terzijde schuiven, omdat gezien de zwakke internationale positie van Frankrijk concessies op het punt van de douane-unie beter te verdedigen waren dan Frans isolement als gevolg van het mislukken van het Europese integratieproces. De *Duitse* delegatie was verdeeld door de 'politieke' instructie van Adenauer om de Fransen te volgen en de economische voorkeur het omgekeerde te doen van wat de Fransen voorstelden. Een Frans-Duits compromis werd mogelijk, toen Adenauer er in slaagde om de interne strijd in zijn voordeel te beslissen, op een moment dat in het licht van de internationale instabiliteit concessies op het punt van overuren en atoomsplijtstof beter te verdedigen waren dan het mislukken van de West-Europese samenwerking. *Nederland* met zijn open, exportgerichte economie had geen unilateraal alternatief voor een douane-unie. Het ging akkoord met het verdrag omwille van de voordelen voor de landbouw en industrie, en accepteerde 'duur beleid', onder andere wat betreft gelijke beloning, als prijs voor zijn lidmaatschap van een gemeenschappelijke markt met Frankrijk en de Bondsrepubliek. Bovendien dacht het door zijn interpretatieve verklaring de kosten van artikel 119 te kunnen beperken.

De uitkomst van de onderhandelingen was dus een douane-unie als eerste etappe van een gemeenschappelijke markt, waarin de overgang naar een volgende etappe onder andere afhing van de implementatie van een gelijk-loonbepaling. Voor de Bondsrepubliek was de bepaling minder duur dan aanvankelijk geschat (zie figuur 5.2), omdat ze verlaagd was naar de Duitse norm van 'gelijk loon voor gelijk werk'. Nederland was zich zeer bewust van de hoge kosten, maar kon als klein land zonder Duitse steun de gelijk-loonbepaling niet tegenhouden. Het zwakte wel eenzijdig zijn implementatieverplichting af.

5.3 IMPLEMENTATIE VAN ARTIKEL 119: WIE NIET WIL, BETAALT NIET

5.3.1 Goedkeuring van het verdrag: protesten zonder gevolgen

Gezien de uitkomst van de onderhandelingen in vergelijking met de voorkeuren van de lidstaten was het niet onverwacht dat de ratificatie van de verdragen in Frankrijk uiteindelijk minder problemen opleverde dan in Nederland en, in mindere mate, de Bondsrepubliek.

In de *Bondsrepubliek* wilde de regering de verdragen zo snel mogelijk aan het parlement voorleggen, omdat in september verkiezingen plaatsvonden. De SPD, die zich verzet had tegen de EGKS en de EDG omdat ze deze als obstakel zag voor de Duitse hereniging, kon daarbij de grootste partij van de Bondsrepubliek worden. Daarom beschouwde Adenauer het van vitaal belang de SPD sterker aan de Europese samenwerking te binden (cf. Duchêne 1994, 307). Bovendien wilde de Bondsrepubliek dat Frankrijk zo snel mogelijk ratificeerde, gezien zijn politieke instabiliteit. Brentano hoopte dat de Duitse ratificatie een positieve invloed op 'andere, nog meer twijfelende landen' zou uitoefenen (rede in de *Bundestag* 9.5.57).

De Bondsrepubliek had tegen de zin van de aanhangers van liberalisering concessies gedaan, maar het debat bracht de regering niet in moeilijkheden. Regeringspartij CDU zette de toon door op te merken dat het kortzichtig zou zijn de gemeenschappelijke markt vast te laten lopen op meningsverschillen over sociale harmonisatie, landbouw, de bijzondere status van Frankrijk of de gebieden overzee (Bundestag 1957, 208. Sitzung, 12004; CM2/1958). Birkelbach (SPD) had kritiek op het zwakke sociale hoofdstuk in het verdrag en wees de Bondsrepubliek aan als de schuldige daarvoor (cf. Köpper 1982, 188). De regering verweerde zich met de opmerking dat ze sociale integratie had afgewezen om te voorkomen dat het beleid bepaald zou worden door het sociaal zwakste lid. De SPD kon zich 'mit dieser Abstinenz nicht abfinden' (Bundestag 1957, 208. Sitzung, 12011; CM2/1958), maar ze stemde in met de verdragen, omdat supranationaal gezag een geleide economie mogelijk leek te maken en de EEG de Duitse hereniging niet in de weg leek te staan (cf. Haas 1968^{ed}, 139). Dat de concessie ten aanzien van artikel 119 weinig voorstelde, bevestigden zowel rapporteur voor sociale zaken Sabel als de regering. De regering legde uit dat een gelijk-loonbepaling wenselijk was omdat drie lidstaten IAO-100 nog niet geratificeerd hadden, maar dat de uitvoering van het artikel de Bondsrepubliek niet in problemen bracht, want 'Artikel 3 des Grundgesetzes schließt insbesondere nach der Rechtsprechung der letzten Zeit eine solche Gleichstellung von Mann und Frau im Lohn weitgehend bereits ein' (Bundestag 1957, 208. Sitzung, Bericht Sabel; CM2/1958).

Op 5 juli keurde de *Bundestag* als eerste van de parlementen van de zes lidstaten de verdragen met grote meerderheid goed, op 19 juli de *Bundesrat*. De CDU/CSU, SPD en DP/FVP stemden voor, de liberale FDP en de 'Heimatvertriebenen' van de GB/BHE stemden tegen.

Frankrijk had gestreefd naar een douane-unie inclusief garanties op het gebied van sociale lasten zoals gelijke beloning, regelingen voor de landbouw en de koloniën. *Le Monde* meende dat de ratificatie geen probleem mocht zijn, aangezien Frankrijk op alledrie de punten zijn zin had gekregen en de EEG bovendien ontdaan was van supranationale ambities: 'Le vrai pouvoir européen sera détenu par le conseil des ministres des Six' (*Le Monde*, 26.3.57; cf. *Rapport Savary* 1957, No. 5266, 171; CM2/1958).

Het Franse parlement debatteerde van 3 tot 9 juli over de verdragen. Het wilde vooral weten, in hoeverre de verdragen de door het parlement geëiste waarborgen gaven en hoe het Franse bedrijfsleven zich op de gemeenschappelijke markt kon voorbereiden (*Inlichtingenbulletin EGKS* 1957, 7). De communisten en de radicalen van Mendès-France hadden hun twijfels bij de hardheid van de verkregen 'garanties' en de termijn waarbinnen deze gerealiseerd moesten worden. Marjolin had de boeren echter weten te overtuigen van de kansen die het verdrag hun bood (cf. Duchêne 1994, 291). Het parlement keurde de verdragen op 10 juli goed met 342 stemmen voor (inclusief 91 van de 103 boeren) en 239 tegen (gaullisten, radicalen en communisten) (*Année Politique* 1957, 73). Wel voegde het parlement twee teksten toe aan de verdragen, die de Franse regering er onder meer toe verplichtten het parlement jaarlijks een verslag voor te leggen over de economische, fiscale en sociale maatregelen die ze had genomen om de aanpassing van het bedrijfsleven te vergemakkelijken (*Inlichtingenbulletin EGKS*, 1957, 11).

In *Nederland* leek het parlement moeilijker te overtuigen. De regering was zelf teleurgesteld over het verdrag, omdat de EEG minder supranationaal was dan ze had gewenst en bovendien 'een voor ons land te protectionistische groepering' vormde (cf. commentaar van Drees, *de Volkskrant*, 26.3.57; *Handelingen* 1956-57, 4725). Als de lonen, arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen opgetrokken zouden moeten worden naar het hoogste peil in de EEG, zouden zelfs 'de industrialisatie van ons land en de welvaart van onze bevolking' gevaar lopen (*Handelingen* 1956-57, 4725, 7). Alleen al artikel 119 zou een direct prijsverhogend effect van 2,5 à 3 % hebben. 'Gegeven de noodzakelijkheid aan het Franse streven naar sociale harmonisatie, dat in de publieke opinie van dat land diep verankerd ligt, althans enigermate tegemoet te komen' was de regering echter niet ontevreden over het bereikte. Harmonisatie was namelijk beperkt gebleven tot gelijke beloning en vakantiedagen, de Commissie had geen besluitvormende bevoegdheden gekregen op sociaal terrein en Nederland had verkregen dat het bij uitvoering niet verder hoefde te gaan dan Frankrijk zelf (*Handelingen* 1956-57, 4725, 31).

In de parlementaire *Commissie van Voorbereiding* waren de meningen over artikel 119 verdeeld. 'Vele leden' stemden in met het beginsel, ondanks de te verwachten aanpassingsmoeilijkheden in sommige bedrijfstakken. 'Van andere zijde' werd er op gewezen dat de gevolgen voor bedrijfstakken met veel vrouwelijke werknemers veel ernstiger waren dan de regering meende en dat 'equal pay' het concurrentievermogen grote schade zou toebrengen. In de confectie-industrie zouden de loonkosten 30% stijgen, in de detailhandel 14 %. 'Verscheidene leden' vonden artikel 119 onlogisch omdat sociale harmonisatie zou voortvloeien uit de marktwerking, maar accepteerden het artikel 'als compromis om uit een bijzonder netelige onderhandelingspositie te komen' (*Handelingen* 1956-57, 4725, Nr. 9, 53).

Ook bij de plenaire behandeling was er verontrusting over de gelijk-loonverplichting. De liberale partij verzette zich met een hele reeks argumenten tegen invoering van het beginsel: alleen in Nederland werden regelingen stipt nageleefd en in andere landen niet, het Nederlandse loonsysteem was 'anders' (gezinsloon), sommige bedrijfstakken werden onevenredig zwaar getroffen en de gelijk-loonverplichting blokkeerde de ruimte 'voor loonsverhogingen en andere en betere vormen van sociale voorzieningen, die naar Nederlands inzicht de voorkeur zouden verdienen'. 'Natuurlijk is het inherent aan een traktaat als het onderhavige, dat men stukken van zijn soevereiniteit opgeeft, maar (...) in de gauwigheid [is] een moeilijk te berekenen slag toegebracht aan een harmonieuze verbetering van arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen' (*Handelingen* 1957-58, I, 72).

De regering antwoordde dat ze het gevaar van prijsstijgingen 'zeer goed onderkent en voornemens is zich niet te doen meezuigen in een ongemotiveerd streven naar sociale harmonisatie' (*Memorie van Antwoord* 16.9.57, 7). Gelijke beloning gold bovendien alleen voor beroepen en bedrijven waar mannen en vrouwen dezelfde werkzaamheden verrichtten, en niet voor traditioneel door vrouwen uitgeoefende beroepen. Op dat punt week artikel 119 af van IAO-100, en dat betekende 'dat hetgeen waartoe de Nederlandse Regering zich thans bij dit verdrag verplicht, minder ver gaat dan hetgeen waartoe wij ons zouden verplichten, wanneer wij de desbetreffende ILO-conventie zouden ratificeren'. Dit was 'een belangrijke beperking van de concessie aan Frankrijk. De Regering is zich steeds van deze beperking bewust geweest' (*Handelingen*

1957-58, I, 133). Bovendien zou het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het beginsel, omdat 'de Overheid (...) aan het bedrijfsleven op dit stuk liefst niets moet opleggen' (*Handelingen* 1957-58, I, 168). Mochten zich in bepaalde bedrijfstakken toch moeilijkheden voordoen, dan zou de regering 'niet schromen een beroep te doen op de ontsnappingsclausule, voorzien in artikel 226' (*Memorie van Antwoord*, 16.9.57, 35). Nederhorst (PvdA) verwoordde een minderheidsstandpunt met zijn kritiek op de beperkte interpretatie van de gelijk-loonverplichting. Vergeefs herinnerde hij de regering en de rest van het parlement eraan dat een meerderheid van het parlement zich in de motie-Tendeloo uitgesproken had voor IAO-100 en het beginsel van gelijke beloning voor gelijkwaardige arbeid.

Uiteindelijk stemde de overgrote meerderheid van het parlement in met de verdragen.⁵⁶ Het kon geen wijzigingen aanbrengen op onderdelen, en dit verdrag was beter dan géén verdrag, zoals minister van buitenlandse zaken Luns de parlementsleden voorhield (cf. Griffiths en Asbeek Brusse 1989, 493).

5.3.2 Implementatie 1958-61: de deadline wordt een dode letter

Op 1 januari 1958 traden EEG en Euratom in werking. Artikel 119 EEG-Verdrag⁵⁷ moest vóór het einde van de eerste etappe van de douane-unie, op 31 december 1961, zijn uitgevoerd, zoniet, dan kon niet worden overgegaan naar de tweede etappe van de douaneunie (artikel 8 EEG-Verdrag).

Stand van zaken op nationaal niveau (1958-61)

Frankrijk

Formeel gezien had Frankrijk artikel 119 al geïmplementeerd. Het gelijkheidsbeginsel werd ook in de nieuwe grondwet van 1959 opgenomen. Het was van toepassing op alle arbeidscontracten. Voor niet-CAO-lonen was het beginsel vastgelegd in twee decreten van 1944 en 1945. De vakbonden en de arbeidsinspectie zagen toe op de naleving ervan. In de praktijk was in Frankrijk het verschil tussen vrouwen- en mannenlonen bovendien al sinds 1944 veel kleiner dan in de andere lidstaten (zie figuur 5.1). In de loop van de jaren vijftig nam het verschil in Frankrijk licht toe, van 7% in 1951 tot 9,2% in 1960, hetgeen wordt toegeschreven aan de terugkeer van vrije loonsonderhandelingen na 1950 (Commissie 1961, V/1289/61). De Franse vakbeweging ontkende echter dat er sprake zou zijn van systematische discriminatie. Ze schreef de negen procent loonsverschil toe aan de lage organisatiegraad van vrouwen, waardoor de lonen in bedrijven waar veel vrouwen werkten laag bleven, en het lagere opleidingsniveau van vrouwen, waardoor de functies die zij vervulden lager geklasseerd werden (Brief Louet, CGT-FO aan Van Tilburg, NVV, 13.3.61, BAC 008/1966).

Gezien de oorsprong van artikel 119, dat bedoeld was om de Franse industrie te beschermen en de Franse publieke opinie tevreden te stellen, was het te verwachten dat de Franse regering zich onder druk van de werkgevers actief zou opstellen om de naleving in de andere lidstaten te controleren. Zowel de politieke als de economische motieven voor artikel 119, en daarmee ook de Franse pressie voor implementatie, vervielen echter toen Charles de Gaulle in 1958 aan de macht kwam. Hij voerde een

⁵⁶ Op 4 oktober 1957 keurde de Tweede Kamer met 115 stemmen voor en 12 tegen de verdragen goed, en op 4 december 1957 de Eerste Kamer met 46 stemmen voor en 4 tegen.

⁵⁷ Hierna: artikel 119.

grondwetswijziging door, waardoor Franse regeringen voortaan structureel minder gevoelig waren voor parlementaire pressie. De Franse economie groeide, onder meer omdat De Gaulle besloot de munt te devalueren. De industrie bleek niet te lijden onder haar voorsprong op sociaal gebied, waardoor de pressie van de CNPF voor implementatie wegviel (cf. Moravcsik 1998, 181). Volgens voormalig onderhandelaar Marjolin bleek al snel 'que les craintes françaises n'étaient pas fondées, soit que les inégalités en matière sociale qui étaient invoquées n'existassent point, soit que, là où elles étaient réelles, elles fussent compensées par des inégalités en sens inverse' (Marjolin 1986, 297).

De Bondsrepubliek

De werkgevers waren van mening dat gelijke beloning gerealiseerd was en dat de loonverschillen tussen mannen en vrouwen van 25-30% het gevolg waren van leeftijdsverschillen, burgerlijke staat en arbeidsduur (Commissie 1961, V/6120/61). Ook de regering stelde dat artikel 119 volledig toegepast werd als gevolg van de arresten van het *Bundesarbeitsgericht* uit 1955 en een nieuw arrest uit 1958, dat bepaalde dat het discriminatieverbod in het *Betriebsverfassungsgesetz* ook voor lonen gold. Vrouwen die zich gediscrimineerd voelden konden bij de arbeidsrechtbank een klacht indienen (Commissie 1961, V/1289/61). Toen in juni 1961 drie vrouwelijke parlementsleden van de CDU informeerden naar de stand van zaken in verband met artikel 119, antwoordde minister Blank dat 'der Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau bei gleicher Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht ist und dass nach ihm verfahren wird' (*Bundestag* Drucksache 2793, 7.6.61; Drucksache 2899, 21.6.61).

Er was echter een grote discrepantie tussen het formele recht op gelijk loon en de reële lonen van vrouwen, omdat in de functieclassificaties volgens 'objectieve wetenschappelijke criteria', die overigens per regio en per onderneming verschilden, werk dat vooral door vrouwen werd gedaan systematisch lager gewaardeerd werd dan werk dat door mannen werd verricht (Commissie 1960, V/7154/60). Daartegen hadden werkneemsters geen juridisch verweer, want volgens de rechtbank mochten vrouwen een lager loon krijgen indien hun werk niet identiek was met het werk dat mannen in hetzelfde bedrijf deden. Ook mocht vrouwen een lager stukloon betaald worden omdat ze structureel een lager rendement zouden hebben. In sommige sectoren werden aan de laagste loonschaal 'ondercategorieën' toegevoegd voor 'typische vrouwenarbeid', waarin de lonen 25-30% onder de lonen in de laagste loonschaal lagen. Mannen kregen bovendien in tegenstelling tot vrouwen vaak hogere uurlonen uitbetaald dan de CAO-lonen (Commissie, *Tweede Verslag Sociale Toestand Gemeenschap* 1959, 68). Uit het onderzoek dat de Europese Commissie liet uitvoeren in een aantal bedrijven bleek dat vrouwen vaak minder verdienden dan mannen omdat ze geen nachtdienst mochten doen, omdat hun rendement lager zou liggen, of omdat ze geen gezinstoeslagen en premies voor overuren kregen. Het onderzoek bevestigde dat er sprake was van systematische onderwaardering van vrouwenwerk (Commissie 1960, V/7154/60). Minister Blank haalde deze onderzoeksresultaten echter aan als bevestiging voor zijn opvatting dat voor identiek werk onder identieke omstandigheden het beginsel van gelijke beloning correct werd toegepast (*Bundestag* Drucksache 2899, 21.6.1961).

De Duitse vakbeweging reageerde op Blanks uitspraken met de klacht dat gelijke beloning alleen formeel-juridisch werd toegepast en dat vrouwenloongroepen alleen in naam verdwenen waren. Het was voor vrouwen zelfs moeilijker geworden om een

klacht in te dienen, omdat discriminatie niet langer zichtbaar was in aparte tabellen voor mannen- en vrouwenlonen en een werkneemster nu aan de hand van 'objectieve' criteria moest laten zien dat haar functie te laag was ingeschaald (DGB perscommuniqué, 7.7.61; BAC 008/1966). In CAO's kwamen nog steeds vrouwenloonschalen voor. Vakbonden keurden dergelijke overeenkomsten toch goed, omdat ze de belangen van de mannelijke meerderheid van hun leden voorop bleven stellen (Commissie 1962, V/6286/62).

Nederland

Van alle lidstaten stond in Nederland op 1 januari 1958 de toepassing van gelijke beloning op het laagste peil. Er was geen wettelijke regeling door middel waarvan vrouwen die *niet* onder een CAO vielen aanspraak konden maken op gelijke beloning. Voor vrouwen die *wel* onder een CAO vielen was de situatie nauwelijks beter omdat het CRB zonder bezwaar verbindendverklaringen afleverde, alhoewel in CAO's doorgaans vrouwenlonen 25 tot 30% lager waren dan mannenlonen voor hetzelfde werk (Commissie 1959, V/3804/59). Vrouwen die zich benadeeld voelden, hadden geen juridische mogelijkheid om loondiscriminatie aan te vechten.

Het *Centraal Planbureau* (CPB) berekende dat bij doorvoering van gelijke beloning de loonsom in de industrie als geheel met 3% en in sommige bedrijfstakken zelfs met meer dan 10% zou stijgen (zie figuur 5.3; CPB/CBS, Nota 28.9.60). Volgens het CPB zouden de kostprijsstijgingen als gevolg van de doorvoering van 'equal pay' echter meevallen en zou de Nederlandse concurrentiepositie niet veel te lijden hebben, omdat ook de andere lidstaten de vrouwenlonen moesten aanpassen. Het CPB meende dat de heersende hoogconjunctuur een unieke gelegenheid bood om 'thans tot opheffing van de hier besproken discriminatie over te gaan' (*Het Financieel Dagblad* 15.11.60). Zijn advies was echter aan dovemansoren gericht.

Figuur 5.3 Geschatte loonstijging in vier sectoren in de Nederlandse industrie, indien zij het beginsel van gelijke beloning zouden toepasen (CPB/CBS, Nota 28.9.60)

	<i>vrouwen/werkn. per sector (%)</i>	<i>stijging loon vrouwen (%)</i>	<i>stijging totale loonsom (%)</i>
aardewerk	7	45	2
metaalnijverheid	9	19	1
confectie	70	25	14
reiniging	55	52	19
<i>totaal industrie</i>	16	31	3

De werkgevers wilden hooguit een zeer geleidelijke invoering van het beginsel. Daarbij wilden ze voorzichtigheidshalve de vrouwenlonen tot niet meer dan 85% van de mannenlonen laten stijgen, om zeker niet verder te gaan dan andere landen (Commissie 1962, V/6286/62). Ze wisten zich gesteund door de regering, die eveneens vreesde dat als Nederland artikel 119 zou implementeren, het prompt verder zou gaan dan andere landen als gevolg van de geleide-loonpolitiek, waardoor een eenvoudige richtlijn van de regering aan het CRB volstond om de loonverschillen te elimineren (Commissie 1961, V/1289/61). De regering beperkte de implementatie van artikel 119 tot een 'uitnodiging' in december 1960 aan het CRB om 'speciale aandacht te besteden aan de geleidelijke toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor gemengde functies' (Nota van Dörr, 10.6.63, BAC 006/1977). Zij verweerde zich tegen kritiek van Frankrijk en de Commissie op de grote loonverschillen tussen mannen en vrouwen

met het argument, dat de verschillen in andere lidstaten groter waren dan de cijfers suggereerden, omdat mannen er hogere lonen kregen dan in de CAO's was vastgelegd, terwijl de Nederlandse werkgevers nauwelijks van de CAO-lonen konden afwijken, en omdat gehuwde mannelijke werknemers in Frankrijk bovenop hun loon een gezinstoeslag kregen en gehuwde vrouwelijke werknemers niet (Commissie 1959, V/4847/59).

Het *Nederlandse Verbond van Vakverenigingen* (NVV) protesteerde tegen de beperking van gelijk loon tot 'gemengde functies'. Ook had het in 1958 op verzoek van vakbondsvrouwen een commissie voor gelijke beloning ingesteld. Uit het rapport van deze commissie bleek dat de zorg van het NVV voor gelijke beloning vooral symbolisch was, want het maakte er in CAO-onderhandelingen geen breekpunt van. Het verbond verdedigde zich met het argument dat te weinig vrouwen lid waren (485.000 mannen, 30.000 vrouwen) en dat de mannelijke leden er tegen waren de beperkte loonruimte te gebruiken voor extra verhoging van de vrouwenlonen (cf. Van Eijl 1997, 100).

Pressie voor implementatie op supranationaal niveau (1958-61)

De Commissie had tot taak gekregen toe te zien op naleving van het verdrag en de overgang naar de volgende etappe. In september 1961, enkele maanden vóór het verstrijken van de eerste etappe van de gemeenschappelijke markt, stelde de Commissie vast dat uit de indexcijfers weliswaar een zekere vooruitgang bleek omdat vrouwenlonen sneller stegen dan mannenlonen, maar dat de toepassing van het gelijk-loonbeginsel in *alle* lidstaten te wensen overliet. Sommige lidstaten lieten alleen '*identiek* werk in *hetzelfde* bedrijf op *hetzelfde* moment verricht door vrouwen en mannen' onder gelijke beloning vallen, waardoor artikel 119 een zeer beperkte werking had (Commissie 1961, Ontwerpverslag; BAC 001/1962).

Figuur 5.4 Verschil tussen vrouwen- en mannenlonen bij gelijke kwalificatie (Commissie 1961, V/1289/61, V/6120/61)

sector	Frankrijk		de Bondsrepubliek		Nederland	
	% vrouw ¹	loon v/m ²	% vrouw ¹	loon v/m ²	% vrouw ¹	loon v/m ²
textiel	55,7	12 - 13,2	60,1	21	30,2	25-30
voeding	30,1	6,9 - 11,7	-	38	20,7	27
chemie	-	8,3 - 13,7	29,35	35	22,1	-
elektrotechnische ind.	33,7	7,4 - 9,6	37,68	28	-	-
confectie	82,2	10,1 - 15,6	84,9	29	60,4	27-31
hele industrie, gemiddeld	27	9,2	24	10-20	23	31

¹ **percentage vrouwelijke werknemers op totaal aantal werknemers**

² **percentage dat vrouwen minder verdienen dan mannen**

Statistische gegevens maakten de discrepantie tussen de goedkeuring van het beginsel en de toepassing ervan zichtbaar (zie figuur 5.4). Op zich leek hier reden genoeg voor optreden van de Commissie. De verantwoordelijke Commissaris Giuseppe Petrilli had zich aanvankelijk echter voorzichtig opgesteld. Alhoewel de Commissie vanaf de start van de EEG had gewezen op het belang van sociale vooruitgang voor de publieke opinie (Commissie 1958, *Premier rapport général*, 85), maakte ze aanvankelijk geen haast met de implementatie van het meest concrete onderdeel van sociaal beleid in het verdrag, artikel 119. Op kritische vragen in het Europees Parlement en het

Economisch en Sociaal Comité antwoordde Petrilli dat de Commissie nog drie jaar de tijd had om het probleem van gelijke beloning op te lossen (CES 1959, 50/59, 27).

Petrilli liet vervolgens uitzoeken welke bevoegdheden de Commissie had in verband met artikel 119 (Nota Petrilli, 23.4.59, III/a/3954; brief Dörr aan Leleux, 28.4.59; BAC 008/1966). De juridische dienst van de Commissie gaf een strikte interpretatie van het Commissiemandaat. Tot het einde van de eerste etappe mocht de Commissie alleen niet-bindende opinies en aanbevelingen formuleren om de lidstaten aan hun verplichting te herinneren. Als de lidstaten hun verplichtingen niet nakwamen, had de Commissie aan het einde van de eerste etappe het recht op basis van artikel 169 een zaak aanhangig te maken bij het Hof. De juridische dienst raadde deze procedure echter af omdat een openlijk conflict tussen Commissie en lidstaten vermeden diende te worden (Note service juridique, 11.5.59; BAC 008/1966). Het *Directoraat-Generaal van Sociale Zaken* (DG V) was het oneens met de juridische dienst en zag interventiemogelijkheden op grond van de artikelen 117 en 118 EEG-Verdrag (initiatieven voor de verbetering van arbeidsvoorwaarden). Ook meende DG V dat de Commissie maatregelen kon voorstellen aan de Raad op grond van artikel 101 EEG-Verdrag, omdat loonverschillen de concurrentie verstoorden, of op grond van artikel 100 EEG-Verdrag om de nationale wetgevingen op het gebied van gelijke beloning dichter bij elkaar te brengen (Nota Toffanin, 14.5.59; BAC 008/1966). Commissaris Petrilli koos echter voor een voorzichtige aanpak en besloot dat de Commissie zich diende te beperken tot het verzamelen van juridische en statistische gegevens met hulp van nationale deskundigen en de sociale partners (de Europese werkgeversorganisatie UNICE en de Europese secretariaten van IVVV en ICV). Zelfs deze activiteiten, hoe bescheiden ook, stuitten op weerstand.

Vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers waren het vergaderingen lang oneens over de selectie van sectoren voor hun onderzoek (Commissie 1959, V/4903/59), wilden liefst apart door de Commissie geraadpleegd worden (Verslagen 24.7.59, 22.12.60; BAC 008/1966) en waren niet in staat gezamenlijk nationale rapporten op te stellen waardoor het werk van de Commissie vertraging opliep (Verslagen 31.3.60, 24.11.61; BAC 008/1966). De vakbonden vonden het zinloos de rapporten te beperken tot gemengde functies aangezien slechts 2-3% van de vrouwen in gemengde functies werkten, de werkgevers wilden in géén geval uitbreiding naar 'vrouwenberoepen' (Commissie 1960, V/5274/60; Nota Toffanin, geen datum [1964]; BAC 006/1977).

De 'nationale deskundigen' die de Commissie assisteerden bij het verzamelen van informatie, waren geen onafhankelijke experts, maar ambtenaren van de ministeries van arbeid of sociale zaken, die het standpunt van hun lidstaat verdedigden. Nederland wees veelvuldig op het belang dat het, gezien zijn interpretatieve verklaring, hechtte aan betrouwbare statistische gegevens (Brief aan Hallstein, 17.9.59; BAC 008/1966), maar traineerde tegelijkertijd het statistisch onderzoek van de Commissie door te vragen naar de noodzaak ervan in plaats van gegevens te sturen (S/4853, 1959; BAC 008/1966). Het verzamelen van gegevens liep verder vertraging op door onenigheid over de reikwijdte van het begrip 'gelijk werk'. Dagenlange discussies waren nodig om te bepalen of vrouwen die kleine autobanden produceren en mannen die grotere autobanden produceren al dan niet hetzelfde werk deden en of mannen meer betaald mochten krijgen omdat zij 's ochtends de machines mochten aanzetten (Commissie 1959, V/4847/59). Het duurde drie jaar voordat Duitse en Franse deskundigen het

erover eens waren dat artikel 119 ook van toepassing was als een man en een vrouw wel dezelfde functie uitoefenden in hetzelfde bedrijf maar niet op hetzelfde moment (Commissie 1961, V/5529/61). EP-lid Nederhorst vroeg de Commissie of de lidstaten haar tegenwerkten bij het toezien op de implementatie van artikel 119. In de definitieve versie van haar antwoord aan Nederhorst schreef de Commissie dat ze bij geen enkele lidstaat een gebrek aan medewerking had geconstateerd; de eerste versie van haar antwoord was kritischer van toon jegens Frankrijk, Duitsland en Nederland, maar de vertegenwoordigers van de lidstaten in het *Comité des Représentants Permanents* (Coreper) hadden alle kritiek geschrapt (schriftelijke vraag Nederhorst; eerste versie antwoord S/4853, 20.7.59; tweede versie 24.7.59; BAC 001/1962).

In november 1959 verzocht de Raad de Commissie aanbevelingen te doen om, gezien de gunstige economische ontwikkeling, de uitvoering van het verdrag te versnellen. Hiermee reageerde de Raad op een voorstel van de Commissie, een memorandum van de Belgische minister van buitenlandse zaken Wigny en de 'houding in economische kringen' (*Bulletin* 2-1960, 21; *Bulletin* 3-1960, 12). De aanbevelingen die de Commissie in februari 1960 presenteerde, hadden echter niet alleen betrekking op contingenten en douanetarieven, maar ook op een versnelde 'totstandbrenging van een gemeenschappelijk beleid' en 'van een werkelijke economische integratie en niet slechts een douane-unie' (*Bulletin* 2-1960, 22). De Commissie stelde onder meer voor het beginsel van gelijke beloning nog vóór het einde van 1960 te verwezenlijken. De Raad stemde in met de aanbevelingen voor versnelling van de verwezenlijking van de douane-unie. In verband met gelijke beloning vroeg hij de Commissie concrete voorstellen te formuleren (*Verklaring van intentie inzake de interne versnelling*, 12.5.60; PB 1220/60).

De Commissie stelde een *Aanbeveling* op waarin ze 30 juni 1961 als deadline voor de volledige toepassing van gelijke beloning voorstelde. Gezien de voortdurende onenigheid tussen de lidstaten over de betekenis van artikel 119 gaf de Commissie in de preambule van de *Aanbeveling* haar officiële interpretatie. Gelijk loon voor gelijk werk betekende niet alleen dat directe loondiscriminatie verboden was, maar ook dat classificatiesystemen dezelfde criteria en categorieën voor mannen en vrouwen moesten bevatten. 'Gelijk werk' hoefde niet noodzakelijk 'identiek werk' te zijn. Hiermee gaf de Commissie een bredere interpretatie aan het begrip 'gelijk werk' dan haar juridische dienst en de Bondsrepubliek en Nederland deden. In zijn begeleidende brief maakte Commissievoorzitter Hallstein echter duidelijk dat de kwestie van 'gelijk loon voor werk van gelijke waarde' nog steeds buiten het toepassingsgebied van artikel 119 viel (Commissie 1960, V/4900/60). Eerdere versies van de *Aanbeveling* waren ambitieuzer, zowel wat de deadline als wat de interpretatie van gelijkheid betrof, maar werkgevers en lidstaten hadden de tekst afgezwakt (cf. Pro-memoria, 21.6.60, BAC 008/1966).

Toen in mei 1961 de deadline van de *Aanbeveling* in zicht kwam, klaagde Nederland, gesteund door de overige lidstaten, dat de *Aanbeveling* geen feitelijke onderbouwing had, omdat de statistische gegevens van de lidstaten niet onderling vergelijkbaar waren. De Raad ging akkoord met het Commissie-voorstel een *Bijzondere Werkgroep Artikel 119* in te stellen, met twee vertegenwoordigers per lidstaat, die tot taak kreeg vergelijkbare gegevens te verzamelen met assistentie van de werkgevers- en werknemersorganisaties (*Bulletin* 6-1961, 45). De groep kwam bijeen onder

voorzitterschap van Commissaris voor Sociale Zaken Lionello Levi-Sandri, die in oktober 1960 Petrilli was opgevolgd. Nadat de eerste vergadering van de werkgroep verzand was in een urenlange discussie over de interpretatie van 'gelijk werk', omdat Nederland en de Bondsrepubliek de interpretatie in de *Aanbeveling* van de Commissie niet wilden overnemen (Commissie 1961, V/5536/61), stelde Levi-Sandri bij de tweede bijeenkomst voor zich voortaan te beperken tot het verzamelen van informatie, 'los van interpretaties', over effectieve lonen en CAO-lonen, wetgeving en juridische instrumenten. Nadat de delegaties nog een verklaring hadden mogen afleggen, namen ze Levi-Sandri's voorstel aan.

In september 1961 bracht de Commissie op basis van de verzamelde informatie het rapport uit (zie begin van deze subparagraaf) waarin ze vaststelde dat gelijke beloning nog nergens verwezenlijkt was. De Raad had een probleem. Hij moest vóór 31 december 1961 beslissen over de overgang naar de tweede etappe, maar hij had niet aan alle voorwaarden voldaan (artikel 8 EEG-Verdrag). Daardoor kon hij niet overgaan naar de tweede etappe zonder 'het politieke gezag van het verdrag' te schaden (*Handelingen EP* 1961, 314-18). De twee kwesties waar de overgang naar de tweede etappe op vastzat, waren de toepassing van gelijke beloning en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Wat gelijke beloning betreft, hadden de lidstaten zowel de deadline van de niet-bindende *Aanbeveling* uit 1960, als van het bindende artikel 119 overschreden. De Bondsrepubliek stelde voor om ná de overgang naar de tweede etappe een onderzoek in te stellen naar gevallen van loondiscriminatie die de concurrentie verstoorden en 'via inductieve weg' te komen tot een uniforme interpretatie van artikel 119 (Doc. 1415/61 (SOC114); BAC 008/1966). Ze zweeg over wat er vóór de overgang naar de tweede etappe moest gebeuren. Ondertussen werd van verschillende zijden druk uitgeoefend op de Commissie om hard op te treden tegen de Raad. Op initiatief van Maria Weber, de enige vrouw in het DGB-hoofdbestuur, verzocht de DGB de Commissie geen geloof te hechten aan de bewering van de Duitse regering dat gelijke beloning volledig werd toegepast (Commissie 1961, V/6286/61). De internationale vakverbonden vroegen haar géén compromis te accepteren (Doc. 1500/61 (SOC132); BAC 008/1966). Het Europees Parlement volgde de gang van zaken met argusogen (*Resolutie*, 15.11.61, PB 1417/61; *Resolutie*, 15.12.61, PB 1544/61; *Resolutie*, PB 1556/61).

Frankrijk ging ermee akkoord de effectieve implementatie van gelijke beloning in fasen te laten verlopen, maar eiste wel een nieuwe deadline als voorwaarde voor de overgang naar de tweede etappe (Nota voor Levi-Sandri, 8.12.61; BAC 008/1966). Op 28 november bereikte de *Bijzondere Werkgroep* overeenstemming over een compromistekst, waarin de lidstaten beloofden vóór eind december 1961 'een aanvang te maken met het nemen van maatregelen' om het recht op gelijke beloning te verzekeren en juridisch afdwingbaar te maken en de volledige implementatie over drie jaar te spreiden. De Raad keurde na uitvoerige discussie op 4 december de ontwerp-resolutie in grote lijnen goed, onder voorbehoud van de Benelux-landen.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid was voor Frankrijk de 'test de la volonté' van de overige lidstaten. Frankrijk meende dat een gemeenschappelijke markt zonder gemeenschappelijk landbouwbeleid in het voordeel van de Bondsrepubliek was en dreigde zich terug te trekken uit de EEG als er geen overeenkomst kwam (cf. Moravcsik 1998, 212). Tijdens een marathonzitting van 18 december 1961 tot 14

januari 1962 bereikten de ministers overeenstemming over de overgang naar de tweede etappe. Ze stelden gemeenschappelijke richtprijzen en een importheffing voor landbouwproducten vast. Tenslotte keurden ze de *Resolutie over gelijke beloning* goed en antedateerden haar op 30 december 1961.

In de *Resolutie* beloofden de lidstaten de verschillen tussen mannen- en vrouwenlonen op 30 juni 1962 te hebben teruggebracht tot 15%, op 30 juni 1963 tot 10% en op 31 december 1964 volledig te hebben geëlimineerd. De interpretatie van artikel 119 was in de *Resolutie* opgerekt door ook de 'déclassement systématique des travailleurs féminins' als strijdig met het principe van gelijke beloning te beschouwen. Het was echter onduidelijk wat de juridische waarde van de *Resolutie* was ten opzichte van het oorspronkelijke verdragsartikel (cf. Troclet 1971, 225). Het uitstel van de volledige implementatie van artikel 119 tot eind 1964 betekende dat de Commissie niet eerder dan in 1965 een inbreukprocedure zou kunnen starten tegen nalatige lidstaten. Nederland had weliswaar ingestemd met de *Resolutie*, maar herhaalde zijn interpretatieve verklaring uit 1957. Het hield vast aan de beperkte interpretatie van artikel 119 en een toepassing die niet verder zou gaan dan in de andere lidstaten. Ook de juridische waarde van de Nederlandse verklaring was onduidelijk.

Op 31 december 1961 was artikel 119 dus nog niet geïmplementeerd, in weerwil van de gemaakte afspraken. De regeringen verzetten zich tegen implementatie, omdat zij deze te duur vonden. De nationale en supranationale pressie vóór implementatie was zwak, het verzet ertegen was sterk.

5.3.3 Implementatie 1962-65: veel papier, geen pressie

Er lagen dus drie nieuwe vervaldata voor implementatie, die niet alleen artikel 119 betroffen maar ook de resolutie, die bepaalde dat discriminatie in functieclassificaties ontoelaatbaar was en dat het recht op gelijke beloning juridisch afdwingbaar moest zijn.

Stand van zaken op nationaal niveau (1962-65)

Frankrijk

Naar aanleiding van de *Resolutie* verzocht de regering de werkgevers en vakbeweging in maart 1962 om CAO's die niet met de *Resolutie* overeenstemden bij te stellen. De eensgezindheid van werkgevers en werknemers nam af. In tegenstelling tot de periode tot 1961 stuurden ze geen gezamenlijke rapporten meer naar de Commissie, omdat de vakbeweging zich kritischer opstelde dan voordien. Zij signaleerde dat er in de papier- en schoenindustrie CAO's waren waarin vrouwen en mannen in dezelfde categorie verschillend beloond werden, dat bepaalde taken in de sector 'gas en elektriciteit', die alleen door vrouwen werden uitgevoerd, geklasseerd werden als 'werk voor gehandicapten' en dat vrouwen gediscrimineerd werden in de conserven- en de suikerwarenindustrie in regio's waar voor vrouwen weinig ander werk voorhanden was (Commissie 1963, Ontwerpverslag DG V; BAC 006/1977).

Toen duidelijk werd dat ook in Frankrijk beleidsverandering nodig was, werd de regering minder coöperatief jegens de Commissie. Ze verzette zich ertegen dat de Commissie behalve CAO-lonen ook effectieve lonen opnam in haar rapport (Commissie 1962, V/5394/62) en ze sprak een formeel voorbehoud uit ten aanzien van de conclusies van een onderzoek dat de Commissie had laten uitvoeren, toen daaruit bleek dat ook in Frankrijk systematische loondiscriminatie voorkwam

(Commissie 1963, V/3479/63). Het was er Frankrijk veel aan gelegen de enige lidstaat te zijn die artikel 119 volledig implementeerde. Naar aanleiding van de kritiek in het Commissie-rapport bereidde de regering daarom een wet voor, die het parlement nog in december 1964, vóór het verstrijken van de laatste vervaldatum van de *Resolutie*, had moeten goedkeuren. Volgens de wet moest elk loonbesluit dat het beginsel van gelijke beloning niet respecteerde, nietig verklaard worden (Commissie 1964, 10760/V/64). De wet werd niet in behandeling genomen, waardoor de regering de Commissie en andere lidstaten alleen kon wijzen op haar intentie om artikel 119 correct te implementeren. Het parlement zou pas in 1972 een herziene versie van de gelijk-loonwet goedkeuren (zie paragraaf 6.3).

De Bondsrepubliek

De regering verzocht in februari 1962 de ministeries van arbeid van de Länder en de sociale partners mee te werken aan de uitvoering van de *Resolutie*. Ze was er echter van overtuigd dat het beginsel van gelijke beloning in de Bondsrepubliek al volledig werd toegepast. Parlementsleden van de SPD ondervroegen minister Blank van arbeid opnieuw (zie vorige paragraaf) over de verschillen tussen de effectieve lonen van vrouwen en mannen. Blank volhardde in zijn mening dat gelijke beloning gerealiseerd was en dat 'ongelijk loon' geen gevolg was van discriminatie maar van 'ongelijk werk'. Dat vrouwen in alle sectoren in de laagste loonklassen belandden, kwam volgens hem niet omdat het werk van vrouwen lager gewaardeerd werd maar 'heel eenvoudig' omdat vrouwen bijvoorbeeld in de mijnbouw niet in staat waren bepaalde zeer goed betaalde functies uit te oefenen. De *Bundestag* kreeg geen antwoord op de vraag hoe hij de verschillen in andere sectoren dan de mijnbouw verklaarde (*Bundestag*, 15.3.62).

Dat gelijke beloning minder goed werd toegepast dan Blank meende, bleek uit de arresten van het *Bundesarbeitsgericht* dat verschillende CAO's nietig verklaarde op grond van overtreding van artikel 3 van de grondwet (Nota van Dörr, 10.6.63; BAC 006/1977). Alle CAO's in de leerindustrie hanteerden voor vrouwen aparte looncategorieën. De vrouwenlonen lagen voor hetzelfde werk 11,7 tot 19,6% lager dan mannenlonen. In andere sectoren waren vrouwen ingedeeld in categorieën waarin de lonen 15 tot 20% lager waren dan in de voor mannen gereserveerde categorieën (Commissie 1963, Ontwerpverslag, BAC 006/1977). Werkgevers en regering hielden vol dat in de Bondsrepubliek gelijke beloning voor gelijk werk correct werd toegepast. Naar de bredere interpretatie, die de regering in de *Resolutie* van 1961 aanvaard had, verwezen ze nooit (Nota Crijns aan Neirinck, 16.4.64; BAC 006/1977).

Nederland

Volgens een onderzoek dat de Commissie in een aantal bedrijven liet uitvoeren was er in Nederland een 'historisch verschil' tussen de beloning van mannen en vrouwen en werd dit verschil 'vrij algemeen aanvaard' op grond van het 'behoefte-element' (Commissie 1962, V/10993/62). De vakbeweging waarschuwde de Commissie dat deze conclusie alléén de mening van de Nederlandse werkgevers weergaf. De werkgevers zouden in de bezochte bedrijven hebben verhinderd dat werknemers of de vakbond in het onderzoek betrokken werden om te voorkomen 'dat het stellen van vragen aan arbeiders over het onderwerp van gelijke beloning van mannen en vrouwen, onrust zou verwekken. Voor mensen van eenvoudig niveau zou zo iets kunnen leiden tot ongemotiveerde of voorbarige verwachtingen' (PB 1956/64, 28.7.64). Ook hadden

werkgevers verhinderd dat andere dan gemengde functies onderzocht werden (Brief Neirinck aan Overlegorgaan, 1964; BAC 006/1977).

De vakbeweging stelde zich in praktijk halfslachtig op. Naar aanleiding van de *Resolutie* van december 1961 beloofde ze protest aan te tekenen tegen elke verbindendverklaring van een CAO die de gelijk-loonverplichting niet respecteerde. Enkele maanden later deed de gelegenheid zich voor toen de loonregeling in de CAO voor de witwasserijen niet aan de norm voldeed, maar het NVV-bestuur protesteerde niet (cf. Van Eijl 1997, 295). De vakbeweging deed wel een beroep op de Commissie om bij de Nederlandse regering te interveniëren, omdat deze een te afwachtende houding aannam tegenover de werkgevers (Brief Van Tilburg aan Levi-Sandri, 31.8.64; BAC 006/1977).

De regering stelde haar standpunt enigszins bij onder druk van de krappe arbeidsmarkt. Aanvankelijk liet ze de Stichting van de Arbeid en het parlement weten dat zij bij haar mening bleef en de toepassing van de *Resolutie* beperkte tot gemengde functies. Zij wenste niet verder te gaan dan andere landen en wilde *eerst* statistisch materiaal hebben waaruit bleek dat de andere vijf lidstaten aan hun verplichting hadden voldaan (Brieven Veldkamp aan de Stichting, 18.1.62 en 21.2.62; BAC 006/1977). Naar aanleiding van het rapport van de Commissie over de stand van zaken bij de eerste vervaldatum van de *Resolutie* stelde de regering op 8 januari 1963 de Stichting voor om, gezien de ontwikkelingen in de andere lidstaten, vrouwenlonen op te trekken tot 90% van de mannenlonen. Deze richtlijn gold alleen voor vrouwen in gemengde functies en moest *binnen* de ruimte voor loonkostenstijging worden uitgevoerd. De Tweede Kamer wees de regering op de mogelijkheid, de versnelde toepassing van gelijke beloning te benutten als middel om de gespannen arbeidsmarkt te ontlasten. Minister-president Marijnen verklaarde zich bereid de toepassing van het beginsel ook voor *gelijkwaardige arbeid* te bevorderen (PB 2873/63, 11.12.63). Op 22 november 1963 stelde de regering de Stichting derhalve voor binnen de vastgestelde loonruimte het beginsel van gelijke beloning versneld door te voeren en ook de lonen van vrouwen in niet-gemengde functies te verhogen. De Stichting liet echter weten dat de werkgevers tegen versnelde toepassing waren, zowel voor gemengde als voor niet-gemengde functies, gezien de gevolgen voor de concurrentiepositie van bepaalde bedrijfstakken (Brief Stichting aan Veldkamp, 4.12.63; BAC 006/1977).

De regering ondernam geen verdere stappen. Haar koerswijziging bleek bovendien zeer betrekkelijk. Ze keurde een akkoord van de Stichting goed voor een minimumloon voor mannelijke werknemers, waarin stond dat voor vrouwelijke werknemers 'de normen welke in Nederland ingevolge het EEG-verdrag werden aangehouden' als richtsnoer golden. Dit betekende dat vrouwen in gemengde functies hooguit 90% van het minimumloon ontvingen en in niet-gemengde functies geen recht op minimumloon hadden (Brief Coppes aan DG V, 27.7.64; BAC 006/1977). De regering liet de Stichting nog geen jaar later weten dat ze bereid was 'zo Uw Stichting meent, dat een verdere doorvoering der equal pay beperkt moet worden' daarover met de Commissie te overleggen, aangezien ze het met de werkgevers eens was dat ze onvoldoende gegevens had over de uitvoering in andere landen en de gegevens die beschikbaar waren 'er niet op wijzen dat in andere landen van de EEG een duidelijke vooruitgang wordt geboekt' (Brief Veldkamp, 1.12.64; BAC 006/1977).

De situatie in de lidstaten was dus na hun goedkeuring van de *Resolutie* alleen veranderd in Frankrijk, waar implementatie van de gelijk-loonbepaling toch kosten bleek te veroorzaken. In alledrie de landen stelde de vakbeweging zich kritischer op dan voordien ten aanzien van regering en werkgevers en bestreed ze dat gelijke beloning al volledig gerealiseerd was. Ze ondernam echter weinig actie om in die situatie verandering te brengen. Implementatie van artikel 119 en de *Resolutie* bleef dus achterwege.

Pressie voor implementatie op supranationaal niveau (1962-65)

De drie vervaldata in de *Resolutie* boden de Commissie drie kansen om de balans op te maken van de implementatie van het gelijk-loonbeginsel. Het Europees Parlement (EP) reageerde telkens op het Commissie-optreden. Er was echter geen sprake van effectieve supranationale pressie op de lidstaten.

De Commissie stelde na elke vervaldatum een rapport op, op basis van de gegevens die ze kreeg van de regeringen en de sociale partners. In haar *eerste rapport* over de stand van zaken op 30 juni 1962 stelde ze vast dat 'in alle landen van de Gemeenschap een soms opmerkelijke vooruitgang was geboekt', al constateerde ze tekortkomingen en werd artikel 119, ondanks de resolutie, nog steeds verschillend geïnterpreteerd (*Bulletin* 2-1963, 58; Commissie 1962, V/COM(62)321).

In haar *tweede rapport* over de toepassing op 30 juni 1963 was de kritiek van de Commissie aanvankelijk scherper. In de ontwerpversie klaagde ze het ontbreken van adequate juridische bescherming in Frankrijk aan. Ze veroordeelde de Bondsrepubliek, omdat een systeem waarin werkgevers zoveel vrijheid hadden om functies en lonen vast te stellen en waarin werkneemsters zo weinig bescherming hadden tegen deze willekeur bij de functie- en loonclassificatie 'niet conform het beginsel van gelijk loon kon worden geacht zoals de lidstaten het gedefinieerd hebben'. De Commissie stelde vast dat in de Bondsrepubliek het beginsel van gelijke beloning 'est loin d'être appliqué dans l'ensemble du secteur industriel' en dat door de vrijheid van de CAO-partners de voorwaarden om het beginsel correct in te voeren ongunstig waren (Commissie 1964, V/13206/64). Van Nederland had de Commissie geen gegevens ontvangen (Commissie 1963, Ontwerpverslag). Het rapport leek de lidstaten te waarschuwen dat de Commissie voortaan harder zou optreden. De lidstaten reageerden meteen. In de *definitieve versie van het tweede rapport* sloeg de Commissie een andere toon aan. In de Bondsrepubliek heetten 'de voorwaarden voor een correcte toepassing van het beginsel' ineens 'bijzonder gunstig' te zijn (Commissie 1964, V/COM(64)11). Niet alleen het rapport, ook de paragraaf over de toepassing van gelijke beloning in het *Zevende Algemeen Verslag* werd geamendeerd. Op verzoek van Nederland streepte de Commissie de zin weg dat in sommige landen het principe van gelijke beloning alleen werd toegepast voor 'un très petit nombre de femmes salariées' (Brief Maignial aan Lambert in opdracht van Mansholt, 19.3.64; BAC 006/1977). Bovendien wilden de lidstaten voortaan meer greep hebben op de contacten tussen Commissie en vakbeweging en vroegen ze inzicht in alle informatie die de Commissie van de vakbeweging kreeg vóórdat de Commissie dergelijke gegevens opnam in haar jaarlijkse rapport (Commissie 1963, V/3479/63). Ook in verband met de uitvoering van artikel 118 werd de Commissie te verstaan gegeven dat het niet de bedoeling was dat ze uitgebreide contacten onderhield met de sociale partners. De Commissie verweerde zich met de opmerking dat ze alleen aan het EP verantwoording schuldig was (Raad 1964, Doc 907/64 (SOC 79); BAC 006/1977).

Bij elke deadline stelde het EP het gebrek aan politieke wil van de lidstaten en de beperking van gelijke beloning tot gemengde functies aan de kaak (*Bulletin* 5-1963, 68). Commissaris Levi-Sandri was het eens met de kritiek van het EP op de beperkte interpretatie van artikel 119 door de Bondsrepubliek en Nederland. Hij verklaarde, dat hij de interpretatieve verklaring van Nederland niet aanvaardde, omdat een lidstaat zich niet aan zijn verplichtingen mocht onttrekken met verwijzing naar verdragsschending door andere lidstaten, maar hij ondernam geen stappen tegen Nederland (*Handelingen EP* 1962, 333). In mei 1964 stelde een parlements lid vermoeid vast dat artikel 119 voor de vijfde maal op de agenda stond en dat er nog steeds onvoldoende vooruitgang was geboekt (*Bulletin* 1-1965, 89). Toen 31 december 1964, de laatste vervaldatum voor de implementatie van de *Resolutie*, naderde, vroeg het EP de Commissie wat zij dacht te doen. Het EP betwijfelde namelijk ten eerste of de deadline gehaald zou worden (*Bulletin* 7-1964, 71-72; Vraag Troclet, PB 1837/64, 18.7.64).

De Commissie had een *Aanbeveling* voorbereid met gedetailleerde criteria waaraan de nationale wetgeving en CAO's moesten voldoen. De *Aanbeveling* bevatte eveneens nieuwe ideeën, zoals voorstellen voor verbetering van de beroepsopleiding van vrouwen, het instellen van toezichthoudende organen en het opzetten van een campagne om de publieke opinie te informeren (Commissie 1964, Ontwerp; BAC 006/1977). De Commissie diende de aanbeveling echter niet in bij de Raad, waarschijnlijk omdat ze vreesde niet de noodzakelijke meerderheid te krijgen (Aantekeningen gesprek tussen Toffanin en Leleux, 1964; BAC 006/1977). Levi-Sandri stuurde daarop een aparte brief aan elke regering en aan de Europese sociale partners IVVV, ICV en UNICE met voor ieder specifieke aanbevelingen en een algemene waarschuwing dat 'de Commissie zeer bezorgd was dat ze aan het eind van het jaar overtredingen zou moeten constateren die zouden moeten worden vervolgd volgens de normen en de procedures in het verdrag' (Ontwerpbrief Levi-Sandri, 15.5.64; BAC 006/1977). Frankrijk, de Bondsrepubliek en Nederland drongen er bij de Commissie op aan in haar eindrapport alleen de stand van zaken en de evolutie te inventariseren, geen suggesties te doen voor verdere strategieën en geen conclusies te trekken. De Commissie wees hen er op dat de inhoud van het rapport onder haar verantwoordelijkheid viel (Commissie 1964, V/11932/64, V/11933/64).

In zijn brieven had Levi-Sandri eveneens gemeld dat de Commissie haar opdracht uit 1961 om statistisch onderzoek te doen naar mannen- en vrouwenlonen teruggaf aan de Raad. Na drie jaar moeizaam vergaderen, het opzetten van nationale werkgroepen, het opstellen van een vragenlijst en het instellen van aparte werkgroepen per sector, hadden de nationale deskundigen namelijk ineens bedacht dat het geplande onderzoek niet zinvol was. De meerderheid van de delegaties gaf er de voorkeur aan de resultaten af te wachten van een onderzoek van het Bureau voor Statistiek van de EEG naar de loonstructuur in het algemeen. Nederland behield zich het recht voor alsnog een afzonderlijk onderzoek inzake mannen- en vrouwenlonen te verlangen als het algemene onderzoek niet de verwachte resultaten zou opleveren (Raad 1964, 1293/64 (SOC 128); BAC 006/1977). Op 15 oktober 1964 besloot de Raad voor sociale zaken het onderzoek uit te stellen en het rapport van de Commissie over de implementatie van artikel 119 op 31 december 1964 af te wachten.

Op 9 juli 1965 stuurde de Commissie haar *derde rapport* over de toepassing van gelijke beloning per 31 december 1964 aan de Raad, nadat nationale deskundigen het in de Bijzondere Werkgroep en het Coreper bijgesteld hadden (Commissie 1965, V/COM(65)270); 931/65 (SOC 106) BAC 006/1977). De Commissie had in het rapport niet alleen geïnventariseerd, zoals de lidstaten gevraagd hadden, maar had tevens conclusies getrokken, al vond de Commissie haar eigen oordeel 'mild' (Nota Toffanin, 7.9.65; BAC 006/1977). Ze stelde vast dat er vooruitgang was geboekt, maar dat het beginsel van gelijke beloning in geen enkele lidstaat volledig gerealiseerd was. 'In alle landen blijft voor de regering of het georganiseerd bedrijfsleven nog veel te doen alvorens men mag zeggen dat op dit terrein aan alle verplichtingen is voldaan' (*Bulletin* 9/10-1965, 47).

Voor het Commissie-oordeel over Nederland was voor het eerst hard en duidelijk. De Commissie trok de juridische waarde in twijfel van de interpretatieve verklaring die Nederland in 1957 eenzijdig had afgelegd en waar het zich graag op beriep. Bovendien had de verklaring alleen betrekking op de overgang van de eerste naar de tweede etappe van de overgangsperiode, die inmiddels allang voorbij was. Het argument van de Nederlandse regering, dat ze geen vergelijkbare gegevens had, kon haar evenmin ontheffen van de plicht de verdragsbepalingen na te komen. De Commissie veegde eveneens het Nederlandse argument van tafel dat een aanbeveling van de Raad van april 1964, die maatregelen vroeg om de stijging van productiekosten tegen te gaan, prioriteit had boven artikel 119. Een niet-bindende aanbeveling met een dergelijke globale oriëntatie vormde nooit een rechtvaardiging 'voor afwijkingen op de dringende bepalingen van het Verdrag' (Commissie 1965, V/COM(65)270, 76).

Op grond van de conclusies leek de Commissie gerechtigd actie te ondernemen tegen alle lidstaten, Nederland voorop, wegens inbreuk op artikel 119. De Commissie meende echter dat een inbreukprocedure alleen gerechtvaardigd was als een staat zelf een verplichting niet was nagekomen die het Verdrag hem had opgelegd. België, Nederland, Frankrijk en Luxemburg waren alle vier in overtreding omdat zij geen of onvolledige juridische bescherming van gelijke beloning boden. De Commissie vond het echter problematisch tegen deze vier landen een procedure te starten, omdat de situatie in sommige ervan minder ernstig was dan in de Bondsrepubliek, waar de lacunes het gevolg waren van het (niet-)optreden van de sociale partners. 'Il semble donc devoir exclure, pour le moment, la possibilité pratique l'opportunité politique et psychologique d'un recours devant la Cour de Justice' ([doorhaling en spelfouten in het origineel, AvdV]; Pro-memoria van Toffanin voor de 324^e vergadering van de Commissie, 5.7.65; BAC 006/1977). De Commissie besloot derhalve de lidstaten te vragen voor zichzelf een nieuwe deadline vast te stellen en hun inspanningen te vervolgen voor 'une mise en application effective et complète du principe d'égalité' (Commissie 1965, V/COM(65)270). De Raad zou zich echter pas anderhalf jaar later, in december 1966, over het rapport buigen omdat ondertussen een ernstige crisis was uitgebroken tussen de Commissie en de lidstaten. De 'opportunité politique' voor de Commissie om een lidstaat voor het Hof te dagen ontbrak inderdaad volledig.

Op 15 maart 1965 had Commissievoorzitter Hallstein een pakket voorstellen gepresenteerd waarin hij de financiering van het door Frankrijk gekoesterde gemeenschappelijk landbouwbeleid gekoppeld had aan eigen middelen en budgettaire bevoegdheden voor Commissie en EP. De voorstellen sloten aan bij eerdere concepten van de Commissie en van de Bondsrepubliek ('Initiatief '64', *Bulletin* 11-1964, 5-13;

Bulletin 1-1965, 8-12), maar waren voor Frankrijk onaanvaardbaar. Op 30 juni 1965 brak de Franse minister van buitenlandse zaken Maurice Couve de Murville het overleg in de Raad af. Frankrijk nam niet langer deel aan de werkzaamheden in 'Brussel'. De Gaulle eiste in een persconferentie in september 1965 dat alle besprekingen over eigen inkomsten van de Commissie en versterking van de positie van het Parlement werden stopgezet en dat ook in de toekomst alle besluiten bij unanimiteit zouden worden genomen.⁵⁸ Het gemeenschappelijk landbouwbeleid moest zeker intergouvernementeel blijven. De onderhandelingspositie van De Gaulle werd echter verzwakt door binnenlandse oppositie. Ironisch genoeg waren het juist de boeren die in opstand kwamen tegen de 'lege-stoelpolitiek' uit angst de voordelen van de gemeenschappelijke markt mis te lopen (cf. Moravcsik 1998, 197). Tijdens de presidentsverkiezingen in december 1965 dwongen de goede resultaten van de pro-Europese centrum-kandidaat Jean Lecanuet De Gaulle onverwacht tot een vernederende tweede ronde tegen de eveneens pro-Europese socialist François Mitterrand (cf. Guyomarch *et al.* 1998, 74). 'Après le demi-échec électoral de De Gaulle' toonde Frankrijk zich bereid de onderhandelingen met de andere lidstaten te hervatten (cf. Olivi 1998, 122; Teasdale 1993, 569). Op 29 januari 1966 maakte het 'compromis van Luxemburg' een einde aan de crisis. De lidstaten kwamen overeen dat de Raad naar consensus zou streven indien voor een lidstaat vitale belangen op het spel stonden, en dat er verschil van mening was tussen Frankrijk en de overige lidstaten over wat er moest gebeuren indien geen consensus werd bereikt, maar dat dit meningsverschil 'de hervatting van de werkzaamheden der Gemeenschap' niet verhinderde (*Akkoord van Luxemburg*, paragraaf b.4). De lidstaten benutten de gelegenheid om de bevoegdheden van de Commissie te kortwieken. De Commissie behield het formele recht op initiatief, maar moest voortaan 'passende contacten' met de lidstaten opnemen vóórdat zij een voorstel formuleerde en ze mocht voorstellen pas bekendmaken nadat de Raad de teksten in zijn bezit had gekregen en toestemming had gegeven (*Bulletin* 3-1966, 9).

Het Commissie-rapport over de toepassing van artikel 119 uit juli 1965 was een van de kwesties die bij de hervatting van de werkzaamheden weer op de agenda kwamen. Het EP kwam in mei 1966 aanvankelijk met een kritische bespreking van het voorzichtige Commissie-optreden in verband met toezicht op de naleving van artikel 119, maar het zwakte in de definitieve versie zijn resolutie af. Rapporteur Cornelis Berkhouwer stelde vast dat de Commissie zich beperkt had tot het uitoefenen van toezicht en niets ondernomen had, terwijl de lidstaten artikel 119 niet geïmplementeerd hadden. Berkhouwer vond dit een ernstige nalatigheid van de Commissie. Hij wilde niet voor de zoveelste keer 'vrome wensen' formuleren en deed twee voorstellen. Ten eerste kon de Commissie het Hof bij de implementatie betrekken, indirect, als benadeelden via een nationaal tribunaal een beroep deden op het Hof, en direct, door een inbreukprocedure te starten tegen nalatige lidstaten. Ten tweede kon de Commissie een 'ad-hoc procedure' volgen. De *Resolutie* van 1961 had onvoldoende resultaat opgeleverd, dus moest de Commissie een procedure kiezen op grond van de artikelen 100, 101 of 105, die haar duidelijke bevoegdheden gaven. Bovendien kon het EP de Commissie dan actiever controleren (*Avant-projet* rapport-Berkhouwer, PE 15.623, 1966). In de definitieve versie schrapte het EP Berkhouwers alinea's over het Hof en de ad-hoc procedure (PE 15.623/rev, 1966) en keurde het voor de zesde keer een

⁵⁸ Op 1 januari 1966 zou volgens het Verdrag van Rome besluitvorming bij meerderheid worden ingevoerd.

resolutie goed over artikel 119, waarin het de Commissie vroeg jaarlijks verslag uit te brengen en vóór 31 december concrete voorstellen te doen voor de volledige implementatie van het beginsel (PB 2439-2440/66, 19.7.66).

In het Coreper hadden alle lidstaten kritiek op het Commissie-rapport. Ze voelden zich ten onrechte veroordeeld en betreurden het ten zeerste dat ze niet konden beoordelen in welke mate de verschillende landen het beginsel toepasten omdat de Commissie geen cijfers gaf van de nog bestaande loonverschillen. Frankrijk wilde een aanvullend empirisch onderzoek naar mannen- en vrouwenlonen, zoals in de resolutie van 1961 was voorgesteld. Geërgerd herinnerde Levi-Sandri de lidstaten eraan dat hun eigen deskundigen twee jaar eerder na drie jaar vergaderen besloten hadden dat een dergelijk onderzoek 'technisch problematisch' was. Nederland zei dat het altijd een dergelijk onderzoek had gewild, maar dat het tijdstip nu niet meer opportuun was omdat het probleem van gelijke beloning binnen afzienbare tijd door de arbeidsmarktsituatie zou zijn opgelost (Raad 1966, 416/66 SOC (69); 568/66 SOC (91)).

De lidstaten konden geen besluit nemen over het rapport, noch over andere sociale kwesties, omdat de Raad van de ministers voor sociale zaken sinds oktober 1964 niet meer bijeenkwam. Het Parlement waarschuwde dat het de Raad 'in gebreke kon stellen' omdat hij de noodzakelijke besluiten op sociaal gebied niet nam, onder andere in verband met gelijke beloning, terwijl de urgentie voor een gemeenschappelijk sociaal beleid was toegenomen. Het evenwicht tussen economische en sociale integratie raakte immers steeds verder zoek, terwijl de burgers alleen een EEG mét een sociale dimensie zouden steunen (Resolutie, *Bulletin* 1-1967, 90). De Raad verdedigde zich met het argument dat een vertrouwenscrisis was ontstaan tussen de Commissie en 'sommige' lidstaten, omdat de Commissie onvoldoende tactvol was geweest en de neiging had haar bevoegdheden voor sociale zaken te overdrijven. Volgens Nederland had de Commissie, in plaats van samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen, 'sociale harmonisatie willen forceren door het uitlokken van pressie op de sociale partners en vanuit de parlementen' (*Memorandum van Nederland aan de Raad*, 19.12.66; BAC 006/1977).

5.3.4 Implementatie 1966-68: van 'lege stoel' naar grote onrust

Evolutie op nationaal niveau (1966-68)

Frankrijk

De implementatie van gelijk loon stagneerde. De verschillen tussen mannen- en vrouwenlonen bleken op 1 januari 1966 10,1% te zijn, even groot als op 1 oktober 1964. Volgens de regering hing het verschil van ruim 10% samen met objectieve verschillen in prestatie, het aantal jaren dienstverband en de graad van vakbekwaamheid. Vrouwelijke werknemers werden volgens de regering in Frankrijk niet gediscrimineerd. Het beste bewijs daarvoor was dat geen enkele werkneemster in de voorbije jaren een klacht over ongelijke beloning had ingediend (Commissie 1965, V/COM(65)270). De regering ging eraan voorbij dat vrouwen de meest voorkomende vormen van loondiscriminatie niet *konden* aanklagen, omdat vooral vrouwen in 'niet-gemengde functies' er het slachtoffer van waren (Commissie 1965, V/COM(65)270). In CAO's werden alleen minimumlonen vastgelegd, die voor mannen en vrouwen inderdaad gelijk waren, maar de verschillen zaten juist in de *effectieve lonen* die boven het minimum-loonniveau lagen. Verder vielen lang niet alle werkneemsters onder een

CAO. De classificatie van functies was niet strikt vastgelegd en liet willekeur toe. In regio's waar de werkgelegenheid voor vrouwen beperkt was tot één enkele sector (conservenindustrie in de kuststreken) lagen de lonen voor 'niet-gemengde functies' zeer laag. Gehuwde mannelijke werknemers ontvingen een gezins- en kindertoeslag die gehuwde vrouwelijke werknemers niet kregen omdat zij 'andere behoeften' hadden (Commissie 1964, V/13206/64, 21). Vrouwen kwamen niet in aanmerking voor premies voor ongezond of gevaarlijk werk, overuren, nachtarbeid en werk op zon- en feestdagen, 'die uiteraard meestal bij de lonen van mannelijke arbeiders werden gevoegd' (Commissie 1965, V/COM(65)270). De Franse regering was niet van plan om dergelijke vormen van discriminatie te elimineren.

Toch tekende zich een verschuiving af. Als gevolg van het stijgende opleidingsniveau en de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in de tweede helft van de jaren zestig werd in Frankrijk de tweederangs positie van werkende vrouwen niet langer als vanzelfsprekend gezien (cf. Mazur 1991, 124). Naar aanleiding van de 'globale bewustwording van de natie' stelde de regering in 1965 een *Comité d'études et de liaison pour les problèmes du travail féminin* in bij het ministerie van sociale zaken (Commissie 1966, SEC(66)1796). In het comité zetelden de sociale partners, vertegenwoordigsters van vrouwenorganisaties en onafhankelijke deskundigen. Het comité kon echter pas invloed uitoefenen toen het, begin jaren zeventig, politieke steun kreeg (zie paragraaf 6.3).

De Bondsrepubliek

De regering achtte het nog steeds niet nodig wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen te nemen, aangezien immers het vraagstuk van gelijke beloning formeel geregeld was (Commissie 1966, SEC(66)1797). Ze legde de kritiek van de Commissie naast zich neer.

In de praktijk werd enige vooruitgang geboekt. De loonverschillen werden kleiner omdat vrouwenlonen sneller stegen dan mannenlonen.⁵⁹ In oktober 1964 verklaarden de vakbeweging en de werkgevers gezamenlijk zelfs dat, afgezien van een aantal specifieke gevallen (leer, landbouw, loongroepen voor lichte werkzaamheden), het principe van loongelijkheid in de Bondsrepubliek correct werd toegepast. Die verklaring werd echter van verschillende zijden in twijfel getrokken. De Commissie had kritiek op de systematische onderwaardering van arbeid die vooral door vrouwen verricht werd (Commissie 1965, V/COM(65)270). Weber (DGB) verklaarde in december 1964 dat 'von einem ernsthaften Bemühen der Unternehmer... zu einer gerechten Entlohnung der Frauenarbeit zu kommen... bis heute keinesfalls die Rede sein kann' (Krasnogolovy 1968, 362). Volgens haar was er sinds 1961 nauwelijks iets veranderd. In de leerindustrie en de landbouw lagen eind 1964 de CAO-lonen voor vrouwen 12 tot 20% lager dan mannenlonen voor hetzelfde werk. Vakbond *IG Metall* gaf in een onderzoek naar gelijke beloning toe dat het niet gelukt was om de 'Frauenlohngruppen' uit de CAO's te verwijderen en dat het verschil 'zwischen der früheren untersten Lohngruppe für Männer und der heutigen untersten Lohngruppe für beide Geschlechter, in die aber praktisch nur Frauen eingestuft sind' nog steeds 7 tot 15% bedroeg (Krasnogolovy 1968, 362). Uit vergelijking van de bruto-uurlonen bleek dat de effectieve loonverschillen nog veel groter waren en 22 tot 28% bedroegen. Behalve *IG Metall* maakten in 1964-1966 ook *IG Textil und Bekleidung* en *IG Bergbau und*

⁵⁹ Bij een indexcijfer van 100 in 1958, bedroeg het indexcijfer in 1964 voor mannen 164, voor vrouwen 176.

Energie van gelijke beloning een punt in de CAO-onderhandelingen. De bonden waren succesvoller, naarmate het aantal vrouwelijke werknemers in een sector kleiner was (cf. Krasnogolovy 1968, 363 en 571).

In alle sectoren bleef de onderwaardering van vrouwenarbeid en de indeling in 'Leichtlohngruppen' de belangrijkste oorzaak van discriminatie. Werkgevers en vakbeweging pasten geen vast systeem van functieclassificatie toe, dus functiewaarderingen varieerden al naargelang regionale tradities en kenmerken van de lokale arbeidsmarkt. De werkgeversorganisatie BDA en de regering waren van mening dat er geen methode bestond om de waarde van werk objectief vast te stellen en dat de kwestie van equivalentie van functies niet onder artikel 3 (Grondwet) of artikel 119 (EEG-Verdrag) viel.

In 1966 werd de Bondsrepubliek getroffen door een recessie. De toenemende werkloosheid leidde voor het eerst sinds 1950 tot een daling van het aantal vrouwelijke arbeidskrachten (cf. Krasnogolovy 1968, 376). De terugkeer van de vrouw 'ins Heim und an den Herd' was een beproefde methode om de actieve beroepsbevolking te reduceren. Ze paste ook in de bevindingen van het onderzoek dat de regering na herhaald aandringen van de SPD had uitgevoerd naar de positie van de vrouw in 'beroep, gezin en samenleving' (cf. Wiggershaus 1979, 35). Het 641 bladzijden tellende rapport definieerde de vrouw als 'Familien- und Hausmutter', ondanks cijfers die aangaven dat de helft van alle vrouwen betaald werk verrichtte (cf. Wiggershaus 1979, 36). In de ogen van DGB en SPD leverde het rapport het bewijs voor de 'fehlende Gleichberechtigung' van vrouwen en de 'fehlende Anerkennung der erwerbstätigen Frauen' in de Bondsrepubliek (Krasnogolovy 1968, 370). Het debat over het rapport vond op 25 januari 1967 plaats voor een vrijwel leeg parlement, omdat de mannelijke parlementsleden uit gebrek aan interesse massaal afwezig waren. Het leidde niet tot besluiten of initiatieven (cf. Wiggershaus 1979, 36).

Nederland

In tegenstelling tot de Bondsrepubliek muntte Nederland uit in een functieclassificatiesysteem op basis van een puntenmethode die objectieve vergelijking toeliet. Nederland discrimineerde echter openlijk door nog steeds voor mannen en vrouwen verschillende CAO-lonen vast te stellen. Vrouwen-CAO-lonen bedroegen tussen de 77 en 95% van de mannenlonen, met een gemiddelde van 85% (Commissie 1965, V/COM(65)270, 52). Discriminatie was verder mogelijk in de bestaande marge van ongeveer 10% tussen CAO-lonen en effectieve lonen (Commissie 1964, V/13206/64).

Begin 1965 werden verschillende CAO's met aparte lonen voor vrouwen en mannen voor verbindendverklaring voorgelegd aan de Stichting. De werknemers-vertegenwoordigers in de Stichting wilden voor gemengde beroepen gelijke beloning invoeren, terwijl de werkgevers dit afwezen gezien de beperkte loonruimte. Ze konden het niet eens worden en legden de *CAO voor de verwerking van suiker en chocola* ter beoordeling voor aan het CRB. Het CRB keurde de CAO goed, evenals CAO's in de schoenen-, de sigaren- en de lederwarenindustrie, die allemaal in strijd waren met artikel 119. Naar aanleiding hiervan stuurden vierhonderd vrouwelijke vakbondsleden op 20 februari 1965 een protesttelegram aan het CRB. De landelijke 'demonstratieve bijeenkomst', die NVV-vrouwen sinds 1963 elk jaar organiseerden, kreeg in 1965 als thema 'gelijke beloning, gelijke kansen, gelijke rechten, gelijke plichten' (cf. Van Eijl 1997, 101). Parlements lid Hanni Singer-Dekker, die goede banden onderhield met de

NVV-vrouwen, vroeg minister van sociale zaken Gerard Veldkamp alle middelen in te zetten voor gelijkheid in gemengde functies en onderzoek te doen naar gelijk loon voor niet-gemengde functies. Veldkamp verwees naar de interpretatieve verklaring van Nederland en legde uit dat de regering de toepassing van gelijke beloning steunde, maar dat ze zich bij gebrek aan gegevens over de stand van zaken in de andere lidstaten steeds had moeten beperken tot gemengde beroepen (Brief 53.276, Veldkamp aan Levi-Sandri; BAC 006/1977). Naar aanleiding van de kritiek van de Commissie, vakbeweging en parlement vroeg de minister in augustus 1965 de Stichting gelijke beloning in 1966 door te voeren, maar alleen voor gemengde functies aangezien er in andere landen ook nog steeds gediscrimineerd werd (Brief 52.735, Veldkamp aan de Stichting; BAC 006/1977). De Stichting besloot het beginsel van gelijke beloning als 'norm op proef' toe te passen voor gemengde functies.

Een volgend punt van discussie was de invoering van het minimumloon. Op 10 januari 1966 kwam het CRB met een *Beschikking minimuminkomen*, die alleen mannen betrof, ondanks het verzoek van de vakbeweging het minimumloon ook voor vrouwen in te voeren (Brief aan CRB, 7.1.66; BAC 006/1977). Opnieuw stelde Singer-Dekker vragen aan de regering. Ze wilde weten of de beschikking in strijd was met artikel 119 en zo ja, wat de regering ging doen (cf. Van Eijl 1997, 101). Tegelijkertijd vroeg Europarlementslid Henk Vredeling de Commissie naar haar oordeel over deze inbreuk op artikel 119 (PB 21.4.66, 1071/66). Naar aanleiding van de kritiek vroeg Veldkamp het CRB om uitbreiding van het besluit naar vrouwen in gemengde functies (Brief 53.276, Veldkamp aan Levi-Sandri; BAC 006/1977). Het CRB stemde hiermee in, maar bepaalde dat er bij de Stichting ontheffing kon worden aangevraagd. De witwasserijen, de schoen- en de lederwarenindustrie vroegen en kregen ontheffing. Ook in andere sectoren werden uitzonderingen gemaakt. Het minimumloon gold alleen voor mannen (openbaar vervoer, papier), vrouwen ontvingen het pas vanaf een hogere leeftijd dan mannen (zuivel, grafische industrie), het minimumloon voor vrouwen was lager (banken, karton, landbouw, papierzakjes) of gold alleen voor vrouwen die kostwinner waren (metaal) (Raad 1966, 416/66(SOC 69)).

Vrouwen in de vakbeweging protesteerden. Nel Tegelaar, voorzitter van het vrouwensecretariaat van het NVV, vroeg de verbondsbestuurders telkens om opheldering als ze in de Stichting weer hadden ingestemd met uitzonderingen en ontheffingen. Ze kreeg te horen dat de vakbeweging zich er 'om tactische redenen' bij neerlegde (cf. Van Eijl 1997, 102).

Minister Veldkamp vroeg de SER of het wenselijk was om een wettelijk minimuminkomen voor mannen en vrouwen in te voeren, zoals gevraagd in de resolutie van de Raad van Ministers van december 1961. De SER adviseerde vrouwen alleen het minimumloon toe te kennen als ze in dezelfde onderneming onder dezelfde omstandigheden dezelfde arbeid verrichtten als mannen (SER 1966, No. 3). De Europese Commissie, hierover ingelicht door Parlementslied Vredeling, bevestigde dat een apart minimumloon voor mannen en vrouwen een inbreuk op artikel 119 betekende. Ze hoopte echter dat 'de moeilijkheden die de Nederlandse regering ondervindt in verband met het prijsgeven van een restrictieve interpretatie van artikel 119' spoedig zouden zijn overwonnen (PB 10.5.67, 1760-1761/67; PB 28.8.67, 208/1). De regering was echter van mening dat 'de situatie nog niet rijp was' voor het gelijktrekken van de lonen van mannen en vrouwen in gemengde en niet-gemengde functies. De economische situatie liet een dergelijke opwaartse druk op het loonpeil

nog steeds niet toe en zou bedrijfstakken met veel vrouwelijke arbeidskrachten te zwaar onder druk zetten (*Handelingen* 1966-67, 8606, 2).

Hoe omstreden in Nederland arbeid van vrouwen, met name gehuwde vrouwen, nog steeds was, bleek uit het onderzoek dat de SER op eigen initiatief verrichtte naar 'beroepsarbeid van vrouwen'.⁶⁰ In Nederland vormde de beroepsbevolking een lager percentage van de totale bevolking dan in andere landen omdat vrouwen relatief weinig deelnamen aan het arbeidsproces. Een grotere deelname van vrouwen zou de beroepsbevolking doen toenemen, het reële inkomen per hoofd van de bevolking doen stijgen en het tekort aan arbeidskrachten voor typisch vrouwelijke werkzaamheden verkleinen (in de dienstverlening: 2,7%; in de industrie: 6,1%). De belangrijkste obstakels voor vrouwen om (weer) te gaan werken bleken in de eerste plaats het praktische probleem van de verzorging van kinderen te zijn en in de tweede plaats de 'weerstand' bij hun echtgenoten en de burens (SER 1966, No. 15, 28-31). Ook de lage beloning van vrouwenarbeid bleek een belemmering. Derhalve stelde de werkgroep Vrouwenarbeid van de SER, onder voorzitterschap van sociologe Hilda Verwey-Jonker, voor om na te gaan of de 'financiële waardering' van vrouwenberoepen herzien moest worden (SER 1966, No. 15, 35). Met die aanbeveling liep de SER ruim tien jaar vooruit op het regeringsbeleid.

Economische, politieke en sociale onrust (1967-1968)

Alle lidstaten kregen vanaf halverwege de jaren zestig te maken met economische problemen en politieke en maatschappelijke onrust. *Interne* instabiliteit leidde voorsnog niet tot implementatie van het bestaande sociale beleid of initiatieven voor nieuw gezamenlijk beleid, maar zou in combinatie met *externe* instabiliteit wel tot verandering in het gedrag van de lidstaten leiden (zie hoofdstuk 6).

De Raad had sinds de crisis in 1965 een hem niet onwelgevallige achterstand opgelopen bij de behandeling van voorstellen op het gebied van sociaal beleid en hij deed er weinig moeite voor die in te lopen. Nederland benutte zijn voorzitterschap om de Raad van sociale zaken op 19 december 1966 voor het eerst in ruim twee jaar bijeen te roepen op basis van een minimale agenda waarmee alle lidstaten, ook Frankrijk, konden instemmen. Bij die gelegenheid besloot de Raad de ruimte van de Commissie om supranationaal sociaal beleid te ontwikkelen te beperken. Hij legde de Commissie een 'gentlemen's agreement' op dat bepaalde dat de Commissie alleen voorstellen deed in het kader van artikel 118 met betrekking tot sociaal beleid in de EEG 'waarvan zij weet dat deze de lidstaten aanspreken' (*Memorandum van Nederland aan de Raad*, 19.12.66; BAC 006/1977). De lidstaten besloten dat de Commissie geen onafhankelijke experts mocht raadplegen, tenzij in speciale gevallen en na toestemming van de Raad. Verder mocht ze geen werkgevers en vakbonden raadplegen en geen onderzoek publiceren zonder vooraf de Raad om toestemming gevraagd te hebben (cf. Collins 1975, 212). In december 1967 kon de Raad voor sociale zaken geen besluiten nemen, omdat Nederland en België wegbleven uit protest tegen De Gaulle's tweede veto tegen Britse toetreding (*Bulletin* 2-1968, 42). Onder het Franse voorzitterschap in de eerste helft van 1968 kwam de Raad voor sociale zaken niet bijeen (PB C 68/1, 9.7.68).

⁶⁰ Staatssecretaris van sociale zaken De Meijer had de SER gevraagd, welk arbeidsmarktbeleid zou kunnen bijdragen aan een optimale economische groei. De SER had besloten dat in dat kader een apart onderzoek naar de 'beroepsarbeid van vrouwen' noodzakelijk was (SER 1966, No. 15, 3).

Om toch vooruitgang te maken met sociaal beleid had de Commissie voorgesteld dat de lidstaten de verdragen betreffende sociale minimumnormen zouden ratificeren die ze in het kader van andere internationale organisaties hadden gesloten. De Commissie kreeg van de Raad toestemming een inventaris op te stellen (*Memorandum van Nederland aan de Raad*, 19.12.66; BAC 006/1977; cf. vraag Troclet, PB 256/16-17, 23.10.67). De *IAO-conventie betreffende discriminatie in arbeid en beroep* (IAO-111) uit 1958 verplichtte de regeringen een beleid te voeren om gelijke kansen en gelijke behandeling op het werk te bevorderen en discriminatie (op grond van ras, huidskleur, geslacht, enz.) in werkgelegenheid en beroep tegen te gaan. Alleen de Bondsrepubliek bleek de conventie te hebben geratificeerd. De Bondsrepubliek had ook als enige van de drie het *Sociaal Handvest* van de Raad van Europa geratificeerd, zij het met uitzondering van onder andere artikel 8.2 (ontslagverbod voor vrouwen met moederschapsverlof) en artikel 8.4 (verbod op nachtarbeid en verbod van gevaarlijke, ongezonde of zware arbeid voor vrouwelijke arbeidskrachten). In Nederland en Frankrijk was het Handvest nog 'in studie' (Commissie 1974, V/1110/74). De lidstaten ondernamen geen actie naar aanleiding van het Commissie-rapport.

Een tweede strategie om sociaal beleid, waaronder gelijke-rechtenbeleid, te ontwikkelen, lag in de koppeling aan andere beleidsterreinen, zoals landbouw en vervoer. In haar *Programma voor de economische politiek op middellange termijn (1966-70)* stelde de Commissie voor het dreigende tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten te ondervangen door 'opheffing van de buitensporige belemmeringen voor arbeid door getrouwde vrouwen die worden gevormd door de belastingwetgeving of het stelsel van sociale zekerheid'. Ook konden vrouwen door 'een gericht beleid inzake beroepsopleiding en herscholing' inzetbaar worden gemaakt voor 'moderne beroepen' en moesten overheid en werkgevers voor kinderopvang zorgen (PB 1553/67, 25.4.67). De Commissie zag het echter niet als haar taak zelf voorstellen op dit gebied te formuleren (cf. Vraag Lulling, PB C 130/2, 4.12.68) en de Raad kwam niet terug op deze voorstellen (*Bulletin* 4-1969, 19-26).

Eliane Vogel-Polsky, een Belgische juriste, stelde de Commissie een nieuwe taktiek voor om de implementatie van artikel 119 te bevorderen. De aanleiding voor haar initiatief vormde een maandenlange staking in de wapenfabriek *FN Herstal* voor toepassing van artikel 119, waarbij de werkneemsters ook hun onvrede uitten over de lakse houding van de vakbonden als het om de rechten van vrouwen ging (cf. Hoskyns 1996, 68; Vraag Troclet, PB 1931-1932/66, 16.6.66). Vogel-Polsky publiceerde naar aanleiding van 'Herstal' een artikel in het gezaghebbende *Journal des Tribunaux*, waarin ze schreef 'qu'il valait mieux être un travailleur migrant (masculin) qu'une travailleuse de la Communauté' (Vogel-Polsky 1994, 42). Ze vroeg zich af of artikel 119 directe werking had en riep vrouwen op een proefproces te starten (cf. Degraef 1988, 15). In de jaren zeventig zou haar initiatief leiden tot de drie *Defrenne*-arresten van het Europees Hof (zie hoofdstukken 6 en 7).

In 1967 bracht de Commissie opnieuw verslag uit over de toepassing van gelijke beloning. Na zware amendering stuurde het Coreper het verslag in augustus 1967 naar de Raad en het EP (*Bulletin* 9/10-1967, 68). Parlements lid Berkhouwer had al in juli 1967 geïnformeerd waar het verslag bleef (PB 8.11.67, 270/4-5). Zelfs uit het geamendeerde verslag van de Commissie bleek dat de lidstaten nog steeds in gebreke waren. In mei 1968 deed het EP derhalve een beroep op de Commissie om 'hieruit

eindelijk de nodige consequenties te trekken' en jegens een of meer lidstaten een inbreukprocedure te starten. Het EP wees er verder op dat de vraag die Vogel-Polsky had opgeworpen, namelijk of artikel 119 al dan niet directe werking had, alleen kon worden beantwoord door een uitspraak van het Hof naar aanleiding van een bij het Hof ingediende klacht (*Resolutie*, PB C 55, 5.6.68). De Commissie ondernam echter geen actie in de door het EP gevraagde zin. Ze beperkte zich ertoe regeringen en sociale partners gegevens te vragen voor het volgende rapport over de toepassing van artikel 119 en stelde een onderzoek in naar de werkgelegenheid, de beroepsopleiding en de arbeidsvoorwaarden van vrouwen. Ze liet weten geen onderzoek naar functieclassificatie-systemen in te stellen, omdat ze meende niet te weten hoe dit aan te pakken.

Op 1 juli 1968 voltooiden de lidstaten de douane-unie met een voorsprong van achttien maanden op het tijdschema in het Verdrag van Rome. Het gevoel van succes was zeer betrekkelijk. Het Franse veto tegen Britse toetreding in december 1967 had andere veto's uitgelokt, waardoor de werking van de Gemeenschap was lamgelegd. Bovendien maakte het succes van de douane-unie de achterstand op andere gebieden nog duidelijker (Verklaring van de Commissie, *Bulletin* 7-1968, 5-9). De toekomst van het internationale monetaire systeem was onzeker en leek gezamenlijk optreden te vergen (*Bulletin* 2-1968, 16). Frankrijk en de Bondsrepubliek kampten met stijgende werkloosheid. De maatschappelijke onvrede nam toe. 'Mei '68' zou de geschiedenis ingaan als de maand waarin de opstand van studenten en arbeiders De Gaulle bijna ten val bracht. De behoedzame initiatieven van de nieuwe Commissie⁶¹ om aan de hand van artikel 118 EEG-Verdrag een gemeenschappelijk sociaal beleid te ontwikkelen strandden op verzet van de lidstaten, die niet gevoelig bleken voor het argument dat sociale vooruitgang en de steun van sociale organisaties nodig waren voor het welslagen van de economische politiek. De Raad en de UNICE waren tegenstanders van gezamenlijk sociaal beleid dat verder ging dan de coördinatie van nationaal sociaal beleid (*Bulletin* 1-1967, 83).

5.3.5 Conclusie: duur beleid wordt niet uitgevoerd

De correcte implementatie van artikel 119 zou inhouden dat lidstaten een wettelijke garantie voor het recht op gelijke beloning boden en CAO's nietig verklaarden indien ze bepalingen bevatten met verschillende lonen voor mannen en vrouwen. De *Resolutie* uit 1961 bepaalde bovendien dat het recht op gelijke beloning juridisch afdwingbaar moest zijn en dat discriminatie in functieclassificaties ontoelaatbaar was. *Nederland* kende in 1968 nog steeds geen wettelijke bepaling die het recht van vrouwen en mannen op gelijk loon voor gelijk werk vastlegde, *Frankrijk* en de *Bondsrepubliek* wel (Commissie 1970, SEC(70)2338). In Nederland was in tegenstelling tot beide andere staten het recht op gelijk loon niet juridisch afdwingbaar. Wel had Nederland een beter systeem van functieclassificatie. In geen van de drie lidstaten werden CAO's met discriminerende bepalingen nietig verklaard.

Tussen 1958 en 1968 voerden de lidstaten de bepalingen van artikel 119 dus zeer onvolledig uit, terwijl ze andere afspraken in het Verdrag van Rome, zoals de afbouw

⁶¹ In 1967 fuseerden EEG, EGKS en Euratom en werd een nieuwe, gezamenlijke Commissie ingesteld onder voorzitterschap van de Belg Jean Rey. Levi-Sandri bleef Commissaris van sociale zaken.

van tarieven, wel of zelfs versneld implementeerden. De verschillen tussen CAO-lonen van mannen en vrouwen werden weliswaar kleiner, maar ze bleven aanzienlijk (10-25%), met name in sectoren waarin veel vrouwen werkten. In geen van de drie onderzochte lidstaten genoten vrouwelijke werknemers adequate juridische bescherming tegen ongelijke beloning voor gelijk werk en onderwaardering en te lage inschaling van hun arbeid.

Op *nationaal niveau* nam de pressie voor implementatie in de loop van het decennium toe, maar ze bleef te zwak om regeringen ertoe te brengen artikel 119 correct te implementeren. Regeringen keurden het *beginsel* van gelijk loon niet af, maar ze zagen wel telkens *praktische* bezwaren op grond waarvan ze volledige toepassing liever uitstelden (Nederland) of vonden dat de gevraagde interventie buiten hun bevoegdheid viel (Frankrijk en de Bondsrepubliek). De Duitse en Nederlandse werkgevers keurden ook het *beginsel* van gelijke beloning af, terwijl de Franse werkgevers het beginsel zo interpreteerden dat zij konden volhouden dat ze het al toepasten.

De *pressie op supranationaal niveau* bleef eveneens zwak. De Commissie stelde verslagen op en richtte op grond daarvan meer of minder gedetailleerde verzoeken aan de lidstaten om hun beleid te wijzigen, maar ze schrok er telkens voor terug aan haar kritiek gevolgen te verbinden en daagde geen enkele lidstaat voor het Hof. Het EP steunde de kritiek van de Commissie op de lidstaten, maar wist in eigen gelederen geen meerderheid te vinden om de Commissie door middel van een gerechtelijke procedure onder druk te zetten. Het zou te verwachten zijn dat de lidstaat die belang had bij naleving, in dit geval Frankrijk, de Commissie zou steunen en de niet-naleving door andere lidstaten aan de kaak zou stellen. Dit gebeurde aanvankelijk niet omdat Frankrijk van de niet-naleving geen nadeel ondervond als gevolg van binnenlandse politieke en economische veranderingen, en vervolgens omdat ook Frankrijk in gebreke bleek te zijn.

5.4 CONCLUSIE: GELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR

De vragen waarmee dit hoofdstuk opende, waren de volgende: waarom belandde de kwestie van gelijke beloning van mannen en vrouwen op de agenda van de onderhandelingen over een gemeenschappelijke markt, waarom was de kwestie zo omstreden, waarom stemden lidstaten toch in met een gelijk-loonbepaling en waarom voerden ze deze vervolgens niet correct uit?

Ik heb uiteengezet dat Frankrijk de gelijk-looneis inbracht om de instemming van de Franse industrie met de douane-unie te verwerven. Franse werkgevers meenden in een geliberaliseerde markt een concurrentienadeel te hebben ten opzichte van andere lidstaten, waar de verschillen tussen vrouwen- en mannenlonen veel groter waren dan in Frankrijk. De gelijk-looneis was omstreden, omdat deze in de Bondsrepubliek en Nederland op verzet van de werkgevers stuitte, hoge economische kosten zou veroorzaken en het beleid van de regeringen doorkruiste. De Bondsrepubliek gaf haar verzet echter op, toen de economische kosten als gevolg van binnenlandse veranderingen lager bleken dan verwacht en ze er de voorkeur aan gaf in ruil voor deze concessie genoegdoening van Frankrijk te verlangen op een punt dat duurder was geworden dan gelijk loon, namelijk de vergoeding van overuren. Nederland stemde in met een verdrag inclusief een dure gelijk-loonbepaling, omdat het deze bepaling zonder

Duitse steun niet kon tegenhouden en het met zijn open, exportgerichte economie niet uitgesloten wilde worden van een gemeenschappelijke markt met Frankrijk en de Bondsrepubliek. De drie lidstaten vonden correcte implementatie te duur. Zij voerden de gelijk-loonbepaling alleen uit voorzover dit geen extra kosten veroorzaakte op binnenlands niveau, met andere woorden, binnen de ruimte voor algemene loonstijgingen.

Op basis van mijn case kan voor de eerste periode het volgende gezegd worden over de geldigheid van de verwachtingen, die ik in hoofdstuk 3 uit het institutioneel-realistisch model heb afgeleid (vgl. pp. 73-74).⁶²

Voorkeursvorming

Hypothese V-1 stelt dat de voorkeur van een staat een hogere intensiteit heeft, naarmate de staat de *politieke, economische en ideologische kosten dan wel baten* van een voorstel hoger inschat. De hypothese is bevestigd. Voor de Bondsrepubliek en Nederland waren de politieke, economische en ideologische kosten van een supranationale verplichting om vrouwen en mannen gelijk te belonen voor werk van gelijke waarde zeer hoog. Zij hechtten er zeer veel waarde aan te voorkomen dat het verdrag een dergelijke verplichting zou bevatten. Voor Frankrijk, daarentegen, waren de kosten van een douane-unie zónder een dergelijke bepaling zeer hoog. Deze drie staten namen uitgesproken en uiteenlopende standpunten in op het punt van gelijke beloning: hun voorkeuren hadden een hoge intensiteit, hetgeen de kans op overeenstemming sterk verkleinde.

Hypothese V-2 stelt dat de waarschijnlijkheid toeneemt dat een staat die lid is van een internationale organisatie die hem een batig saldo heeft opgeleverd nieuw gezamenlijk beleid goedkeurt, in het geval dat er verschuivingen optreden in de machtsverhoudingen in het internationaal systeem die de status quo voor deze staat onaantrekkelijker maken. In de hier onderzochte periode keurden staten niet alleen nieuw gezamenlijk beleid goed, maar bereikten zij overeenstemming over de uitbreiding van hun onderlinge, tamelijk succesvolle, supranationale samenwerking door twee *nieuwe* supranationale organisaties in te stellen. Speelden hierbij de mate van stabiliteit van de externe structuur en het dreigende verlies aan besluitvormingscapaciteit een rol, zoals de theorie veronderstelt? Inderdaad bevestigt het verloop van de onderhandelingen de hypothese.

Na een aarzelende start in Messina was vooruitgang slechts mogelijk door elke volgende stap een niet-verbindend en 'niet-inhoudelijk' karakter te geven: in Messina zegden de staten alleen toe mee te werken aan de totstandkoming van een rapport over enkele onderwerpen (zie paragraaf 5.1) en in Venetië kwamen ze alleen overeen op basis van het rapport onderhandelingen te starten, zonder hun goedkeuring te hechten aan de inhoud van het rapport (zie paragraaf 5.2). Toen de staten vervolgens bindende, inhoudelijke afspraken moesten maken, belandden de onderhandelingen in een impasse. Deze kon doorbroken worden in november 1956 dankzij een acute toename van instabiliteit als gevolg van de inval van de Sovjet-Unie in Hongarije en de Suez-crisis. Het besef van de kwetsbaarheid en het machtsverval van West-Europa

⁶² In hoofdstuk 8 vergelijk ik de uitkomsten voor de drie perioden en kom tot een meer algemene conclusie ten aanzien van de geldigheid van de geformuleerde verwachtingen.

bewerkstelligden een doorbraak in de vastgelopen onderhandelingen. De Bondsrepubliek en Frankrijk kozen voor voortzetting van de onderhandelingen en waren bereid tot concessies. In het licht van de instabiele internationale situatie kon versterking van onderlinge samenwerking een grotere bijdrage leveren aan hun relatieve machtspositie ten opzichte van de VS en de Sovjet-Unie dan afzien van samenwerking.

De onderhandelingsfase

Hypothese O-1 stelt dat de kans groter is dat een staat duur gezamenlijk beleid goedkeurt naarmate zijn *relatieve machtspositie* ten opzichte van de andere staten die deelnemen aan de onderhandelingen zwakker is. De hypothese is bevestigd.

De relatieve machtspositie van *Nederland*, een kleine staat met een open economie, was aanzienlijk zwakker dan die van Frankrijk en de Bondsrepubliek (vgl. fig. 4.1). Nederland had minder onderhandelingsruimte dan de beide andere staten, omdat het meer belang had bij de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt, geen unilateraal alternatief had, geen alternatieve coalitie kon vormen en vreesde uitgesloten te worden van hechtere Frans-Duitse samenwerking, waarvoor Nederlandse deelname niet essentieel was. Nederland had dus een zwakke onderhandelingspositie als gevolg van zijn beperkte materiële capaciteiten en de daaraan gelieerde intensiteit van zijn voorkeur voor samenwerking.

De *Bondsrepubliek* had een sterke relatieve machtspositie, gemeten naar haar BBP en de omvang van haar bevolking, en was een van de 'cruciale staten' voor West-Europese samenwerking. Zij was echter om politiek-historische redenen beperkt in haar mogelijkheden om haar macht te doen gelden tegenover haar buurlanden. Uit politieke overwegingen was zij bereid de kosten te dragen van Franse instemming met de overeenkomst. *Frankrijk*, evenals de Bondsrepubliek op grond van zijn relatieve machtspositie een 'cruciale staat', meende geen goed alternatief te hebben. Pogingen om in de OEEB een alternatieve coalitie te vormen waren mislukt, evenals unilaterale pogingen tot liberalisering van zijn economie. Frankrijk keurde echter geen duur beleid goed, dankzij de 'tying-hands' strategie (zie *hypothese O-3b*).

Hypothese O-2 stelt dat, naarmate de regering van een staat de *politieke, economische en ideologische kosten* van het voorgestelde beleid hoger inschat, de kans kleiner is dat de staat tijdens de onderhandelingen met andere staten ermee instemt. De analyse van het gedrag van de staten tijdens de onderhandelingen over een bindende gelijk-loonbepaling gekoppeld aan hun afweging van de kosten en baten (zie figuur 5.2) bevestigt de hypothese.

Nederland en de *Bondsrepubliek* schatten beiden de kosten van een gelijk-loonbepaling hoog in. Vanaf het moment dat Frankrijk het in de onderhandelingen introduceerde als onderdeel van het 'harmonisatie-distorsie'-debat verzetten zij zich tegen het voorstel. Nederland hield dit verzet zelfs vol tot na de ondertekening van het Verdrag door zijn uitvoeringsverplichting van de gelijk-loonbepaling in het Verdrag eenzijdig af te zwakken. De Bondsrepubliek stemde pas in met de bepaling toen de kosten ervan sterk gereduceerd leken te zijn. *Frankrijk*, op zijn beurt, was fel voorstander van een gelijk-loonbepaling, hetgeen te verwachten was gezien de kosten die het vreesde indien het Verdrag geen gelijk-loonbepaling zou bevatten. Gelijke beloning was een van de kwesties waar Frankrijk telkens weer op hamerde, zowel in de onderhandelingen als in de behandeling in het Franse parlement.

Hypothese O-3a stelt dat, gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en zij voorstandster is van een zeker beleid waaraan intern hoge politieke kosten zijn verbonden, de kans toeneemt dat de betreffende staat tijdens de onderhandelingen met andere staten instemt met 'duur' gezamenlijk beleid dat strookt met het door de regering voorgestane beleid, in de verwachting door middel van dit gezamenlijke beleid de interne machtspositie van de regering te kunnen versterken. De hypothese is niet bevestigd.

Frankrijk had weliswaar een tamelijk hoge polariteit (unitaire staat, gefragmenteerde samenleving), maar de regering had een structureel zwakke positie ten opzichte van het parlement (IV^e Republiek, minderheidsregering) en ze was intern verdeeld. De regering beschikte over een beperkt sturend vermogen, vooral waar het er om ging het parlement een verdrag te doen goedkeuren. Ze was zeer gevoelig voor pressie. Via het internationale niveau hoopte ze de economische veranderingen te kunnen doorvoeren waartoe ze zelf niet in staat was. De *Bondsrepubliek* had structureel een lage polariteit (federale staat, corporatistische structuur). De regering was intern verdeeld ten aanzien van supranationaal sociaal beleid. Ze had op het gebied van arbeidsvoorwaarden slechts beperkte mogelijkheden tot interventie en ze was voor implementatie afhankelijk van de medewerking van de sociale partners. Haar stabiliteit (meerderheidsregering) maakte haar echter minder gevoelig voor pressie dan de Franse regering. *Nederland* had een intermediaire polariteit (unitaire staat, corporatistische structuur) en een stabiele meerderheidsregering.

Op grond van een vergelijking van de interne machtsposities was eerder te verwachten dat Frankrijk zou instemmen met duur beleid dan de Bondsrepubliek of Nederland. De Bondsrepubliek en Nederland keurden ondanks hun stabiele interne machtspositie echter duur beleid goed en stemden in met een 'protectionistische douane-unie'. De *Bondsrepubliek* had weliswaar een stabiele, maar geen sterke interne machtspositie, gezien de lage polariteit en de interne verdeeldheid van de regering. Toch is de Duitse instemming met een 'dure' douane-unie niet te verklaren op grond van de interne structuur, maar omdat Adenauer veiligheidspolitieke belangen boven economische belangen liet prevaleren, met het oog op de nog kwetsbare externe positie van de Bondsrepubliek in de naoorlogse West-Europese verhoudingen. In weerwil van de lage polariteit en het verzet van een deel van de regering was Adenauers positie sterk genoeg om dit dure beleid goedgekeurd te krijgen, mede dankzij de externe instabiliteit. *Nederland* had een tamelijk sterke en stabiele interne machtspositie, maar een zwakke relatieve machtspositie, die in intergouvernementele onderhandelingen klaarblijkelijk van groter gewicht is (zie hypothese O-1).

Frankrijk, daarentegen, slaagde erin de interne machtspositie van de regering te versterken en de kosten van duur beleid af te wentelen op de andere deelnemers aan de onderhandelingen. Zoals typerend is voor staten met een 'society-dominated' structuur, was de voorkeur die Frankrijk inbracht in de onderhandelingen gedomineerd door de voorkeur van maatschappelijke actoren voor een protectionistische douane-unie. Dit standpunt spoorde niet met de voorkeur van een klein maar groeiend deel van de regering voor economische herstructurering en liberalisering. Frankrijk creëerde tijdens de onderhandelingen zoveel mogelijk afstand tussen de onderhandelaars en de binnenlandse actoren om een gezamenlijke overeenkomst mogelijk te maken die de interne machtspositie van de regering zou versterken en via externe pressie de

veranderingen zou bewerkstelligen waarvoor het alléén niet de middelen had. Gezien zijn relatief zwakke en instabiele interne structuur was het te verwachten dat Frankrijk zou moeten instemmen met duur gezamenlijk beleid in de vorm van een gemeenschappelijke markt *zonder* aparte garanties voor zijn bedrijfsleven (zoals gelijke beloning), zijn landbouw en zijn koloniën. Frankrijk probeerde echter de *tying-hands* strategie toe te passen (zie hypothese O-3b).

Hypothese O-3b stelt dat, gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en de betreffende staat deel uitmaakt van de 'minimal contributing set' van de internationale organisatie, geldt dat, naar gelang de status quo voor de andere staten betrokken bij de onderhandelingen onaantrekkelijker is, de betreffende staat bij machte zal zijn een groter deel van de te verwachten interne politieke kosten verbonden aan de uitvoering van gezamenlijk beleid af te wentelen op die andere staten ('tying hands'). *Frankrijk* vormde samen met de Bondsrepubliek de 'minimal contributing set'. De Franse regering had een instabiele, zwakke interne machtspositie en kon aannemelijk maken dat zij zonder concessies van de overige deelnemers aan de onderhandelingen niet in staat zou zijn om haar parlement een duur verdrag te doen goedkeuren. De ervaringen met het EDG-Verdrag hadden de andere EGKS-staten geleerd dat dit een reëel risico was. Op het moment dat de status quo voor de andere staten onaantrekkelijker werd en de tijdsdruk op de onderhandelingen toenam als gevolg van de wankelende positie van de Franse regering verkreeg Frankrijk zijn 'garanties'. De andere staten droegen de kosten, omdat ze de voorkeur gaven aan *dit* verdrag boven géén verdrag en de deelname van Frankrijk essentieel was.

Hypothese O-4 stelt dat, naargelang de status quo voor de staten die lid zijn van een internationale organisatie onaantrekkelijker is en het voor hen onduidelijker is op welke wijze gezamenlijke actie moet worden ondernomen, de kans toeneemt dat een supranationale executieve zoals de Europese Commissie als agenda-setter en bemiddelaar invloed kan uitoefenen op de onderhandelingen en dat een staat instemt met duur gezamenlijk beleid.

Voor de periode van 1958 tot 1969 geldt dat de status quo niet onaantrekkelijk was en de voorkeuren van de lidstaten duidelijk waren. Er bleek dan ook geen rol voor de Commissie weggelegd en de staten keurden geen duur gezamenlijk beleid goed op het gebied van gelijke rechten. De hypothese wordt zo, *a contrario*, bevestigd. De Commissie deed weliswaar vergeefs pogingen om de agenda te sturen met betrekking tot de ontwikkeling van sociaal beleid, maar de lidstaten keurden haar voorstellen af en beperkten naar aanleiding van deze pogingen haar bevoegdheden.

De implementatiefase

Hypothese I-1 stelt dat, naarmate een staat meer waarde hecht aan zijn *geloofwaardigheid*, de waarschijnlijkheid toeneemt dat hij duur gezamenlijk beleid uitvoert. Met het oog op het geringe aantal lidstaten van de EEG in deze periode, de hoge interactiecapaciteit en de stabiliteit van de onderlinge verhoudingen was het te verwachten dat de lidstaten veel waarde hechtten aan hun geloofwaardigheid. De hypothese is bevestigd.

Implementatie van de gelijk-loonbepaling vereiste dure maatregelen. De lidstaten konden dit dure beleid niet lang negeren: vanaf 1961 wezen de Europese Commissie, het Europees Parlement, nationale parlementen en de vakbeweging hen met grote regelmaat op de niet-naleving van de gemaakte afspraken. De lidstaten probeerden

derhalve hun geloofwaardigheid te immuniseren. Uit het onderzoek is gebleken hoe belangrijk zij het vonden niet-naleving te ontkennen en veroordeling door de Commissie of elkaar te vermijden door de juistheid van de gegevens in rapporten in twijfel te trekken en een definitief oordeel telkens uit te stellen. De *Bondsrepubliek* zorgde ervoor aan veroordeling te ontkomen door te verhinderen dat de controle op naleving verder zou gaan dan de strikt formele vereisten van artikel 119. *Nederland* bestreed voortdurend de juistheid en vergelijkbaarheid van gegevens over lonen en bemoeiijde tezelfdertijd elke poging van de Commissie om vergelijkend onderzoek te doen en betere informatie te verzamelen. *Frankrijk* vond het van belang te boek te staan als koploper op het gebied van sociaal beleid. Toen in 1964 een veroordeling dreigde omdat ook Frankrijk de gelijk-loonbepaling nog niet volledig geïmplementeerd had, formuleerde de Franse regering snel een wetsvoorstel, zonder dit aan het parlement voor te leggen, zodat de reputatie gered was met verwijzing naar haar intenties de wetgeving aan te passen terwijl ze daadwerkelijke aanpassing vermeed door te voorkomen dat de wet goedgekeurd kon worden.

Hypothese I-2 stelt dat, naar gelang implementatie van gezamenlijk beleid gepaard gaat met hogere *politieke, economische en ideologische kosten* op nationaal niveau, de kans toeneemt dat een staat het overeengekomen gezamenlijk beleid niet uitvoert. Deze verwachting is bevestigd.

De kosten van implementatie zouden voor *Nederland* het hoogst zijn, gemeten naar de noodzakelijke ideologische verandering in het beleid, de economische gevolgen van gelijktrekking van vrouwen- met mannenlonen en de omvang van het verzet ertegen, en *Nederland* implementeerde het slechtst: in 1968 hadden Nederlandse vrouwen nog steeds geen enkel wettelijk recht op gelijke beloning en was het verschil tussen mannen- en vrouwenlonen nog steeds groter dan in andere lidstaten. *Nederland* wees op non-implementatie in *Frankrijk* in samenhang met de interpretatieve verklaring die het aflegde in 1957 bij de ondertekening van het Verdrag om eigen niet-naleving te legitimeren. Pas toen in de tweede helft van de jaren zestig de economische kosten van implementatie daalden, zette *Nederland* bescheiden stappen om gelijke beloning in te voeren. De regering had door een loonmaatregel of een wettelijk minimumloon meteen in 1958 gelijke beloning kunnen invoeren. Ze was voor de formele implementatie niet afhankelijk van werkgevers- en werknemersorganisaties, in tegenstelling tot de Duitse regering. De Nederlandse regering gebruikte de uitgebreide interventiemogelijkheden waarover ze beschikte juist als argument om *niet* te implementeren. De hoge economische kosten weerhielden de regering, die zo lang mogelijk wilde profiteren van het concurrentievoordeel dat de lage lonen *Nederland* bezorgden, van directe interventie. De lage kosten van interventie wogen niet op tegen de hoge kosten van implementatie.

Frankrijk meende artikel 119 formeel al geïmplementeerd te hebben. Toen een correcte invoering van gelijke beloning toch beleidsaanpassing bleek te vereisen en dus kosten dreigde te veroorzaken, gaf de regering de voorkeur aan niet-naleving, al waren de kosten voor *Frankrijk* geringer dan voor andere staten. De *Bondsrepubliek* nam geen maatregelen om gelijke beloning correct in te voeren. De Duitse regering verweerde zich tegen kritiek van de Commissie op de sterk verbreide feitelijke loondiscriminatie met het argument dat het artikel 119 correct geïmplementeerd had voorzover dit

binnen haar bevoegdheden lag als corporatistische staat met wettelijke autonomie van de sociale partners op het gebied van arbeidsvoorwaarden.

Hypothese I-3 stelt dat, in het geval dat de regering en maatschappelijke actoren van mening verschillen over implementatie of non-implementatie van duur gezamenlijk beleid, het gedrag van de staat afhangt van de interne polariteit en het optreden van supranationale actoren:

- indien de regering voorstandster is van implementatie en maatschappelijke actoren zich ertegen verzetten, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de interne polariteit hoger is en er meer supranationale pressie voor implementatie is;
- indien de regering tegenstandster is van implementatie en maatschappelijke actoren voorstanders zijn, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de interne polariteit lager is en er meer supranationale pressie voor implementatie is.

De hypothese is bevestigd. Op grond van de theorie is te verwachten dat als de regering tegenstandster is van implementatie, staten *niet* implementeren tenzij in de volgende twee gevallen: als de natie-staat een lage polariteit heeft en maatschappelijke actoren sterke pressie uitoefenen voor implementatie, of als supranationale instellingen en maatschappelijke actoren beide pressie uitoefenen voor implementatie (zie figuur 5.5).

Fig. 5.5 Implementatie van gezamenlijk beleid: regering *tegenstandster* van implementatie

regering tegen	maatschappelijke actoren: vóór		maatschappelijke actoren: tegen	
	supran. instituties passief	supran. instituties actief	supran. instituties passief	supran. instituties actief
hoge polariteit	Nederland (na 1965)		Frankrijk Nederland (tot 1965)	
lage polariteit			Bondsrepubliek	

- **gearceerd: op grond van de theorie te verwachten dat de staat implementeert**

Gezien de sterke oppositie tegen implementatie in de drie onderzochte staten en de zwakke pressie vóór implementatie op nationaal en supranationaal niveau stemt de negatieve balans in 1968 met betrekking tot de implementatie van artikel 119 overeen met de theoretische verwachtingen.

In de hier onderzochte periode was geen enkele regering voorstandster van implementatie. Frankrijk had weliswaar de opname van de gelijk-loonbepaling in het verdrag geëist en wilde dat de vrouwenlonen in andere staten op het Franse niveau werden gebracht, maar het was niet zijn bedoeling in het eigen beleid in te grijpen om *de facto* gelijke beloning te realiseren. Behalve de regeringen waren ook de werkgevers tegen implementatie. De pressie vóór implementatie was zwak, maar nam in de tweede helft van de jaren zestig toe. In een dergelijke situatie is de kans dat de regering toch implementeert, groter, naarmate de polariteit lager is en er meer supranationale pressie is. De pressie op *supranationaal niveau* bleef echter beperkt tot het opvragen van gegevens en het signaleren van niet-naleving. De Commissie zag ervan af de lidstaten voor het Hof te dagen en het EP voerde zijn dreigement om de Commissie of de Raad aan te klagen wegens nalatigheid ten aanzien van hun verplichtingen op het grond van het Verdrag niet uit.

In *Frankrijk* veranderde de polariteit als gevolg van de grondwetwijziging die De Gaulle in 1958 doorvoerde. In de V^e Republiek had Frankrijk een 'state-dominated' structuur met een zeer hoge polariteit: unitaire staat, 'executive dominance' en een pluralistische samenleving. Frankrijk implementeerde niet, zoals verwacht. De polariteit van de interne structuur van de *Bondsrepubliek* was laag. Er was echter geen noemenswaardige pressie op de regering voor de invoering van een gelijk-loonwet. De Bondsrepubliek boekte alleen vooruitgang dankzij de uitspraken van rechters op basis van artikel 3 van de Duitse grondwet. De nationale rechters baseerden zich bij hun uitspraken niet op artikel 119 en vroegen het Hof niet om een prejudiciële beslissing, waardoor deze 'supranationale tangconstructie' voor implementatie onbenut bleef. De polariteit van de interne structuur was in *Nederland* tamelijk hoog. Na 1965 nam de sociale onvrede toe en oefenden vakbeweging en parlement pressie uit op de regering voor de invoering van gelijke beloning. De regering deed geen voorstel voor een gelijk-loonwet, maar beperkte zich tot een verzoek aan de verantwoordelijke instellingen (de *Stichting van de Arbeid* en het *CRB*) om in CAO's en minimumlonen voor gemengde functies artikel 119 te respecteren. Ze verbond aan het al dan niet uitvoeren van haar verzoek door het CRB echter geen consequenties. Aangezien Nederlandse wetgeving ontbrak en juristen (nog) niet dachten dat artikel 119 directe werking had, hadden vrouwen niet de mogelijkheid om voor de rechter loondiscriminatie aan te klagen, laat staan dat een Nederlandse rechter het Hof om een interpretatie kon verzoeken en er op deze wijze druk tot implementatie kon worden uitgeoefend.

Hypothese I-4 stelt dat staten de kosten van nieuw beleid op een bepaald terrein hoger inschatten en derhalve minder snel akkoord gaan met nieuw beleid naarmate de implementatie van gezamenlijk beleid duurder uitvalt dan verwacht (boemerang-effect). In deze eerste periode 'leerden' de staten dat zij zich ongestraft aan de implementatie van duur gezamenlijk beleid konden onttrekken. Hun ervaringen met duur gezamenlijk beleid zouden dus geen kostenverhogend effect mogen hebben bij het bepalen van hun standpunt ten aanzien van nieuwe voorstellen (zie hiervoor de tweede periode, hoofdstuk 6).

Tien hypothesen zijn voor de eerste periode voorlopig bevestigd; hypothese O-3a is niet bevestigd. In hoofdstuk 8 kom ik hierop terug. Ter afronding kunnen we stellen dat in de jaren zestig de weerstand van de lidstaten en werkgevers tegen de uitvoering van bestaand en de ontwikkeling van nieuw supranationaal beleid op sociaal gebied groot was. De lidstaten beperkten zelfs de mogelijkheden van de Commissie om nieuw sociaal beleid te ontwikkelen en om haar positie te versterken via contacten met maatschappelijke actoren op nationaal en supranationaal niveau. Hoe is dan te verklaren dat de lidstaten in de jaren zeventig instemden met nieuwe bindende overeenkomsten op het gebied van gelijke rechten en dat de Commissie ineens veel autonomer optrad? Deze vragen staan centraal in hoofdstuk 6.

6 ONGELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR (1969-1978)

Het gelijke-rechtenbeleid wordt wel als 'one of the great success stories of the European Union' betiteld (Neilson 1998, 64). Weinig in de periode tot 1969 leek echter een 'groot succesverhaal' aan te kondigen. Gedurende het eerste decennium van de samenwerking in het kader van de EEG kwam er geen nieuw gemeenschappelijk beleid tot stand op het gebied van gelijke rechten van vrouwen en mannen. De lidstaten voerden het bestaande beleid, artikel 119, onvolledig uit. In het tweede decennium van de EEG traden er, zoals ik in dit hoofdstuk laat zien, plotseling veranderingen op. Ik leg uit waarom gelijke beloning in de jaren zeventig wel op de supranationale agenda kwam, waarom de lidstaten instemden met nieuw gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid en hoe het kwam dat dit normen bevatte die boven de 'minimum common denominator' lagen, waardoor de EEG als 'a major catalyst in the generation and extension of national sex equality laws' kon fungeren (Mazey 1998, 131).

6.1 NATIONALE VOORKEURSVORMING: GEZAMENLIJK SOCIAAL BELEID ALS BINDMIDDEL
Gelijktijdige interne veranderingen in de lidstaten en externe veranderingen in het internationaal systeem leidden ertoe dat de lidstaten de kosten van gezamenlijk sociaal beleid anders inschatten dan in de eerste periode.

6.1.1 Alles moet anders: interne veranderingen

Eind jaren zestig maakten alle lidstaten een periode van grote interne instabiliteit door waarin de maatschappelijke orde fundamenteel ter discussie werd gesteld. Het electoraat maakte duidelijk dat het politieke verandering wilde. In de drie besproken lidstaten kwamen regeringen aan de macht die gevoeliger waren voor pressie voor sociale hervormingen dan hun voorgangers. Zij stelden zich ook positiever op ten aanzien van *supranationaal* sociaal beleid.

Frankrijk had zich onder De Gaulle steeds verzet tegen supranationaal sociaal beleid, dat het zag als ontoelaatbare inmenging in binnenlandse aangelegenheden door een bemoeizuchtige Commissie. In april 1969 kwam na elf jaar een einde aan het bewind van De Gaulle. Hij had 'mei '68' overleefd, maar verloor een jaar later een referendum over decentralisatie. Verbitterd maakte hij plaats voor Georges Pompidou, een gematigd gaullist, die sociale hervormingen nastreefde en ook de ontwikkeling van Europees sociaal beleid niet afwees (zie paragraaf 6.1.2).

In de *Bondsrepubliek* was Erhard in 1963 Adenauer opgevolgd als kanselier. Erhard had zijn afwijzende standpunt ten aanzien van supranationaal sociaal beleid sinds 'Messina' niet veranderd (zie paragraaf 5.1.1). Onder Kiesingers Grote Coalitie van CDU/CSU en SPD in 1967-68 tekende zich een verschuiving af. De Bondsrepubliek stelde de andere lidstaten voor het sociaal beleid te coördineren en een 'sociale begroting' naar Duits model op te stellen om tot vergelijkbare gegevens te komen (cf. Raad, *Zestiende overzicht van de werkzaamheden van de Raad*, 1968, 33). Een echte verandering in het Duitse standpunt vond plaats na de eerste naoorlogse wisseling van

de wacht. Het sterke verzet tegen de 'Notstandsgesetze'⁶³ en de protesten van de studenten- en de anti-Vietnambeweging waren signalen dat de tijd rijp was voor verandering (cf. Bundestag 1988, 401). SPD-winst bij de parlementsverkiezingen in september 1969 maakte de weg vrij voor de verkiezing op 21 oktober 1969 van Willy Brandt als eerste sociaal-democratische bondskanselier. De 'Reformerwartungen' waren zeer hooggespannen. Het *Leitmotiv* van Brandt's binnenlands beleid was 'Mehr Demokratie wagen' met als doel de verstarring van het bestel te doorbreken en de steun te krijgen van de buitenparlementaire oppositie en de vakbonden (cf. Bundestag 1988, 418; Brandt 1977, I, 255). Het werd ook zijn motto op Europees niveau. Bij verschillende gelegenheden verkondigde hij ernaar te streven de Gemeenschap 'in dit decennium de meest vooruitstrevende eenheid op sociaal gebied in de wereld te maken' (*Bulletin* 7-1970, 123; *Europe* 23.2.71). Dit moest vooral gebeuren door middel van inspraak van de sociale partners in Europees economisch en sociaal beleid (*Europe* 12.10.72).

In *Nederland* volgden de regeringen elkaar na 1965 snel op. In 1968 werd de geleide loonpolitiek beëindigd en verslechterden de verhoudingen tussen regering en werkgevers enerzijds en de vakbonden anderzijds. Er ontstonden langdurige conflicten en wilde stakingen. De centrum-rechtse regering-De Jong constateerde in 1970 bezorgd dat de kloof tussen regering en bevolking 'dagelijks groeide', zonder te weten hoe dat te veranderen (*Europe Brief Notes* No. 294, 15.11.70). Bij de verkiezingen in april 1971 tekende zich een duidelijke verschuiving naar links af, al kwam er opnieuw een centrum-rechtse regering aan de macht. Jaap Boersma, die vanaf 1971 in drie opeenvolgende regeringen minister van sociale zaken zou zijn, achtte Europese harmonisatie van sociaal beleid van groot belang. Hij zei het Verdrag van Rome te zien als een raamwet met het accent op vrij verkeer van goederen en personen, 'in de verwachting dat daarmee de motor zou worden gestart voor een integratieproces dat onvermijdelijk zou leiden tot een vergaande harmonisatie van het gehele economische, financiële en sociale beleid der lidstaten' (*Europa van Morgen*, 29.10.71).

6.1.2 Stagnatie is achteruitgang: externe druk

Op internationaal niveau deden zich veranderingen voor waardoor de stagnatie van het Europese integratieproces dreigde om te slaan in achteruitgang. Nieuwe initiatieven waren noodzakelijk, maar dienden gezien de interne instabiliteit en de grote gevoeligheid van de regeringen aantrekkelijk te zijn voor de bevolking. Dit opende een 'window of opportunity' voor de Commissie om gezamenlijk sociaal beleid op de agenda te zetten.

De sociale paragraaf van 'Den Haag'

Volgens het Verdrag moest de douane-unie op 1 januari 1970 voltooid zijn. Frankrijk wilde de financiering van het landbouwbeleid vóór die datum regelen, maar was het met de Bondsrepubliek oneens over de wijze waarop. Bondskanselier Brandt wilde zo snel mogelijk besprekingen met de Oostblokstaten openen en wenste versterking van de Westeuropese samenwerking en uitbreiding met Groot-Brittannië om de Bondsrepubliek sterker in te bedden en het interne evenwicht in de EEG niet te

⁶³ Zoals de naam aangeeft, hadden de 'Notstandsgesetze' betrekking op de wettelijke regelingen in crisissituaties. Ze schaften de geldende 'Vorbehaltsrechte der Alliierten' af (cf. Bundestag 1988, 404).

verstoren door zijn 'Ostpolitik' (cf. Brandt 1977, I, 152 en 167). De EEG kampte met monetaire problemen, onder meer als gevolg van het Amerikaanse monetaire beleid, die de werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) bedreigden. Deze monetaire problemen vroegen om een gezamenlijke oplossing, omdat de toenemende verwevenheid van de West-Europese economieën de effectiviteit van individuele oplossingen ondermijnde. Eventuele Britse toetreding zou juist voor het GLB en het monetaire beleid gevolgen hebben, gezien de belangen van Groot-Brittannië als importeur van landbouwproducten uit de *Commonwealth*, en de internationale rol van het Britse pond. Er was dus nieuw beleid nodig om te voorkomen dat Britse toetreding tot verdere verzwakking van de EEG zou leiden.

Pompidou nam in juli 1969 het initiatief en stelde voor een conferentie van staatshoofden en regeringsleiders te houden 'ter bespreking van de vraagstukken waarvoor de Gemeenschap zich gesteld ziet, inzonderheid met betrekking tot haar voltooiing, haar versterking en haar uitbreiding', in die volgorde (*Bulletin* 1-1970, 7). De andere lidstaten stemden in met het voorstel, ondanks hun twijfel over het nut ervan. Er heerste een gevoel van malaise sinds het tweede Franse veto tegen Britse toetreding in november 1967. Raadsvoorzitter Luns waarschuwde het EP zich geen illusies te maken, ook omdat hij de voorbereiding van de top onvoldoende achtte (*Bulletin* 12-1969, 110). Brandt zei in zijn regeringsverklaring op 24 oktober 1969 dat van de top in Den Haag af zou hangen of Europa 'einen mutigen Schritt nach vorn tut oder in eine gefährliche Krise gerät' (*Regierungserklärung des deutschen Bundeskanzlers Willy Brandt*, in: Van Ooijen *et al.* 1996, 198).

De top in Den Haag doorbrak de stagnatie. Pompidou stemde in met de start van toetredingsonderhandelingen met Groot-Brittannië in ruil voor garanties van Brandt ten aanzien van de Frans-Duitse betrekkingen, de monetaire samenwerking en het GLB. Alle lidstaten bleken gevoelig te zijn voor het argument dat initiatieven voor verdere integratie de instemming van de bevolking dienden te krijgen. De regeringsleiders wezen op het belang 'de politieke en maatschappelijke groeperingen' (De Jong), 'de publieke opinie' (Pompidou) en 'onze medeburgers' (Brandt) opnieuw te winnen voor Europese samenwerking (*Bulletin* 2-1970, 33-40). Brandt wees 'met ongebruikelijke nadruk' op de noodzaak van een sociale dimensie voor de EEG (cf. Olivi 1998, 149). De lidstaten stemden derhalve in met de aanbevelingen van de Commissie en het EP om de economische en monetaire samenwerking ook een sociale dimensie te geven (*Bulletin*, 1-1970, 16-17; resolutie EP, *Bulletin* 12-1969, 112).

Commissaris van sociale zaken Levi-Sandri kondigde aan een Memorandum over sociaal beleid op te stellen, omdat 'sinds de topconferentie van Den Haag op sociaal gebied een steviger basis aanwezig is, zodat mag worden gehoopt op snelle vorderingen' (*Bulletin* 12-1970, 95). Zijn voorstellen stuitten echter op verzet van de lidstaten (*Europe* 15.2.71). In maart 1971 kwam zijn opvolger Albert Coppé met een iets minder ambitieus document, de *Blauwdruk voor een communautair sociaal programma*, dat de eerste versie zou worden van het latere Sociaal Actieprogramma. In de *Blauwdruk* had de Commissie geprobeerd 'to extract as much as possible from the terms of the Treaties' (*Europe* 18.3.71 en 29.3.71). Ze had zich geen illusies gemaakt over de politieke wil van de lidstaten om ten behoeve van sociaal beleid het Verdrag te herzien en had het programma zo geformuleerd dat het kon worden uitgevoerd met de

bestaande instrumenten.⁶⁴ De *Blauwdruk* stelde dat tijdens de eerste fase van de monetaire unie (1971-74) zeven prioriteiten verwezenlijkt moesten worden, waaronder de verbetering van de positie van de werkende vrouw (*Bulletin* S2-1971, 37). De lidstaten ondernamen echter pas actie, toen externe instabiliteit als gevolg van het Amerikaanse optreden de eerste fase van de economische en monetaire unie in gevaar leek te brengen.

Brandts stokpaardje

Op 18 augustus 1971, drie dagen nadat de VS de convertibiliteit van de dollar tijdelijk hadden stopgezet, nam Pompidou het initiatief voor een topconferentie over de economische en monetaire unie en de externe betrekkingen van de Gemeenschap (*Europe* 9.11.71).

De voorbereidende besprekingen verliepen moeizaam (cf. Olivi 1998, 167). Het gewicht van de Commissie in de voorbereiding van de top en de aandacht voor sociaal beleid werden beide vergroot door de benoeming van Sicco Mansholt tot opvolger van Commissievoorzitter Franco Malfatti, voor het resterende deel van de zittingsperiode van de Commissie (cf. Olivi 1998, 168).⁶⁵ Mansholt pleitte vergeefs voor een beleid gericht op nulgroei, maar overtuigde wel met zijn waarschuwing dat een louter marktgericht EEG-beleid tot ernstige politieke en maatschappelijke fricties zou leiden (cf. Shanks 1977a, 5; *Europe* 3.72). Tijdens een voorbereidende bijeenkomst van de ministers van buitenlandse zaken drukte Mansholt de ministers op het hart dat de top 'should prove clearly to the workers that the economic and monetary union of Europe has not forgotten them' (*Europe* 14.4.72). De Bondsrepubliek pleitte voor een sociale paragraaf met concrete maatregelen (*Bulletin* 10-1972, 11). De overige lidstaten gaven hun permanente vertegenwoordigers de opdracht om de mogelijkheden te bestuderen, al wezen ze nadrukkelijk 'op het belang van een afweging (...) van de verschillende desiderata op sociaal en ander gebied met het oog op de financiële consequenties' (Westerterp, fungerend raadsvoorzitter, in *Bulletin* 10-1972, 11).

De regeringsleiders troffen elkaar van 19 tot 21 oktober 1972 in Parijs.⁶⁶ Later is de top bestempeld als 'a moment of euphoria' (Shanks 1977a, 6) en 'the high point of Euro-optimism' (Dinan 1994, 81), maar in de aanloop naar de top stelden Frankrijk en de Bondsrepubliek zich terughoudend op (*Europe* 16-17.10.72). Tot op het laatst twijfelde Pompidou of de top moest doorgaan (cf. Brandt 1977, I, 296). Hij leek onzeker geworden na zijn halve nederlaag in het referendum in april 1972 over de Britse toetreding. Het referendum had zijn Europees beleid moeten legitimeren en zijn persoonlijk gezag in Frankrijk moeten versterken (cf. Guyomarch *et al.* 1998, 97). De bevolking stemde weliswaar in met de Britse toetreding, maar het grote aantal onthoudingen (40%) stelde Pompidou diep teleur (cf. Brandt 1977, I, 286). Vanaf dat

⁶⁴ Deze waren artikel 118 EEG-Verdrag voor onderzoek, advisering en overleg door de Commissie ten behoeve van de bevordering van de samenwerking op sociaal gebied, artikelen 100 en 101 EEG-Verdrag voor de onderlinge aanpassing van wetgevingen (waarbij artikel 117 EEG-Verdrag de richting van die aanpassing aangaf, namelijk vooruitgang) en de artikelen betreffende vrij verkeer van werknemers, sociale zekerheid van migrerende werknemers, gelijke beloning en beroepsopleiding.

⁶⁵ Malfatti trad in maart 1972 af om in Italië minister te worden.

⁶⁶ Ook de vertegenwoordigers van Denemarken, Groot-Brittannië en Ierland waren in Parijs aanwezig. Na de Franse instemming op de top in Den Haag waren in juni 1970 de onderhandelingen over hun toetreding gestart. In januari 1972 ondertekenden Denemarken, Groot-Brittannië en Ierland de toetredingsverdragen en op 1 januari 1973 traden ze toe tot de EEG, EGKS en Euratom. Ook Noorwegen had het verdrag ondertekend, maar in een referendum verwierp de meerderheid van de Noorse bevolking toetreding.

moment werd zijn buitenlands beleid onzeker, 'comme si Pompidou s'interrogeait sur le bien-fondé de toute sa politique européenne, vu le peu d'enthousiasme manifesté par son opinion publique' (Olivi 1998, 171). Brandt overtuigde Pompidou de top te laten doorgaan. Voor Brandt zou het falen van de top ongunstig zijn, vier weken voor de Duitse parlementsverkiezingen. Zijn sociaal-liberale coalitie had een wankel parlementaire basis en de CDU/CSU voerde 'totale oppositie' (cf. Brandt 1977, II, 187). Hij kondigde aan dat hij op de top een document zou voorleggen over 'de sociale dimensie van de Gemeenschap', omdat het volgens hem essentieel was gezamenlijke besluiten te nemen op het gebied van sociale zaken, onderwijs en milieu zodat burgers zich met de EEG konden identificeren (*Europe* 7.10.72, 12.10.72, 17.10.72, 20.10.72).

Op de eerste dag van de top legde Brandt zijn memorandum voor aan de overige delegaties. Het bevatte voorstellen voor inspraak van sociale partners, Europese CAO's, beroepsopleiding, afstemming op het gebied van sociale zekerheid en uitwisseling van informatie over arbeidsmarkt en arbeidsvoorwaarden (*Europe* 20.10.72). Op de tweede dag van de top kwam Pompidou op zijn beurt met een sociaal plan, dat pleitte voor een communautair werkgelegenheidsbeleid voor 'kwetsbare groepen' (*Europe* 21.10.72). Zijn aandacht voor kwetsbare groepen was ingegeven door zorg om de binnenlandse politieke stabiliteit en de geringe betrokkenheid van de bevolking bij de EEG (cf. Lovenduski 1986, 282-3). De versterking van het EP, waar de Bondsrepubliek en andere lidstaten op aandrongen, was voor Pompidous gaullistische achterban onaanvaardbaar. Gezamenlijk sociaal beleid was voor hem een alternatief om de bevolking, in de zin van werknemers en consumenten, meer te betrekken bij de Europese besluitvorming.

De lidstaten kwamen in Parijs overeen vóór 31 december 1980 een economische en monetaire unie tot stand te brengen en legden vast 'dat een krachtige actie op sociaal gebied even belangrijk is als de verwezenlijking van de economische en monetaire unie' (*Bulletin* 10-1972, 20). De Gemeenschap moest een 'model van sociale vooruitgang worden', de ministers van sociale zaken zouden elkaar frequenter moeten treffen en de sociale partners zouden meer inbreng krijgen. De Commissie kreeg de opdracht vóór 1 januari 1974 een sociaal actieprogramma voor te leggen met 'concrete maatregelen en overeenkomstige middelen (...)'. Dit programma zou met name gericht moeten zijn op een gecoördineerd beleid inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding en de verbetering van de arbeids- en levensomstandigheden' (*Bulletin* 10-1972, 20). Om deze taken te verwezenlijken mocht de Commissie 'in een zo ruim mogelijke mate alle bepalingen van de verdragen (...) met inbegrip van artikel 235' toepassen (*Bulletin* 10-1972, 24).⁶⁷ Tegenover de pers toonde Pompidou zich zeer tevreden met 'de psychologische doorbraak die bereikt is door sociale kwesties en de verbetering van levensvoorwaarden een duidelijke plaats te geven' (*Europe* 26.10.72).

Het sociaal actieprogramma van Parijs

Drie jaar na 'Den Haag' had de Commissie nu een mandaat om sociaal beleid te ontwikkelen, al was de zwakke verdragsbasis voor sociaal beleid niet versterkt, waardoor de kracht van het mandaat volledig afhankelijk was van de politieke wil van de lidstaten (cf. Shanks 1977a, 8).

⁶⁷ Artikel 235 EEG-Verdrag bepaalt dat in onvoorziene gevallen de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement 'passende maatregelen' kan nemen.

Op 19 april 1973 kwam de Commissie met een oriënterend document, de *Beleidslijnen voor een sociaal actieprogramma*, gebaseerd op de *Blauwdruk* van Coppé uit 1971. Op 24 oktober 1973 diende ze haar definitieve versie van het *Sociaal Actieprogramma* (SAP) in bij de Raad: 'Het sociaal actieprogramma wordt door de Commissie beschouwd als een uitgangspunt voor (...) een toekomstig sociaal handvest van de Gemeenschap. Het gaat hier in feite om de totstandbrenging van de eerste fase van de Europese Sociale Unie' (*Bulletin* S4-1973, 5). Verschillende lidstaten, waaronder Frankrijk, vonden het SAP te zwak en een stap terug ten opzichte van de richtlijnen die de Commissie in 1972 in Parijs gekregen had (*Europe* 8.12.73 en 10-11.12.73). Commissaris van sociale zaken Patrick Hillery verdedigde het voorzichtige karakter van het SAP door te verwijzen naar de oliecrisis en de inflatie die inmiddels de politieke agenda domineerden (*Europe* 10-11.12.73). Wat 'het jaar van Europa' had moeten worden met het inluiden van de tweede fase van de monetaire samenwerking, een gezamenlijk buitenlands beleid en verdieping van de douane-unie met regionaal en sociaal beleid was onverwacht het jaar van een ernstige politieke en economische crisis geworden. De Yom Kippoer-oorlog in oktober 1973 'pushed the western world into recession and high inflation' (Urwin 1995, 157). 'At no time since the late 1950s did the advanced industrial states jointly confront a threat as serious as the one in October 1973' (Katzenstein 1978, 295). Hillery was ervan uitgegaan dat de lidstaten niet bereid zouden zijn hun Parijse beloftes na te komen en had lager ingezet om volledige afwijzing te voorkomen. De lidstaten reageerden echter omgekeerd: ze wilden graag vooruitgang boeken. In een hectische sfeer hielden ze in november en december 1973 een reeks Raadszittingen om zoveel mogelijk van het Parijse programma te realiseren uit vrees dat stagnatie op supranationaal niveau de crisis zou verergeren (*Europe* 26.11.73). In zijn 'landmark speech' (*Europe* 14.11.73) in het EP op 13 november 1973 spoorde Brandt de Gemeenschap aan 'to pull itself together' en betoogde hij dat 'the Europe we want requires democratic legitimation, an economic basis and its own social policy aims' (*Europe Documents* 1973, No. 771, 5). Volgens opinie-onderzoek in de lidstaten wilde de bevolking dat de EEG prioriteit gaf aan landbouwbeleid en sociaal beleid (*Europe* 7.12.73).

De Raad van sociale zaken kwam bijeen op 11 en 12 december 1973. De lidstaten besloten het aantal prioritaire acties in het SAP uit te breiden, vooral gezien de snel stijgende werkloosheid (*Europe* 12.12.73). Het engagement van de Raad om het programma uit te voeren werd op verzoek van Italië, België en Ierland explicieter geformuleerd: de Raad 'geeft uiting aan de politieke bereidheid om gedurende een eerste etappe, die de periode van 1974 tot en met 1976 bestrijkt, de maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de volgende doelstellingen: verwezenlijking van volledige en optimale werkgelegenheid, verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden en toenemende inschakeling van de sociale partners bij de economische en sociale besluitvorming van de Gemeenschap en van de werknemers in de gang van zaken in de ondernemingen' (Resolutie van de Raad, PB C 13, 12.2.74). De lidstaten stelden negen prioriteiten vast, waaronder gelijkheid van mannen en vrouwen (zie paragraaf 6.2.1). Voor deze prioriteiten diende de Commissie al in de loop van 1974 concrete voorstellen te doen. Daarnaast bevatte het SAP een reeks minder dringende maatregelen. Op 12 december 1973 om 4 uur 's ochtends stemde de Raad in beginsel in met het SAP. Het Coreper zou de textuele amendementen voor zijn rekening nemen, en de Raad kwam overeen het SAP daarna formeel goed te

keuren zonder debat, opdat niemand zou terugkomen op gedane toezeggingen (*Europe* 12.12.73). Het Coreper keurde het SAP goed op 8 januari 1974, de Raad een week later.

6.1.3 Conclusie

Tot 1968 hadden de lidstaten de ontwikkeling van gezamenlijk sociaal beleid tegengehouden. Eind 1973 keurden ze een pakket voornemens voor gezamenlijk sociaal beleid goed dat breder was dan waartoe ze zich in het Verdrag van Rome hadden verbonden. De verandering in hun voorkeuren is te verklaren uit gelijktijdige veranderingen op nationaal en internationaal niveau. In de drie besproken lidstaten kwamen regeringen aan de macht die, gezien hun achterban, gevoeliger waren voor de pressie voor maatschappelijke en politieke hervormingen dan hun voorgangers. Op internationaal niveau verslechterden de verhoudingen tussen de EEG en de VS en verschoven de verhoudingen binnen de EEG. De veranderingen bedreigden het functioneren van de organisatie. De lidstaten hadden belang bij nieuw gezamenlijk beleid om de EEG als organisatie te versterken, maar gezien hun bedreigde interne positie diende nieuw beleid aantrekkelijk te zijn voor de bevolking. Vooral de Duitse bondskanselier Brandt hechtte hier grote waarde aan. De Commissie kreeg dus de opdracht om voorstellen te doen voor gezamenlijk sociaal beleid. Zij stelde zich zelfs te voorzichtig op. Onder druk van grote externe instabiliteit waren de lidstaten niet minder, maar juist méér geïnteresseerd in gezamenlijke oplossingen voor de problemen waarvoor ze zich gesteld zagen.

6.2 NIEUWE KANSEN VOOR GELIJKE RECHTEN EN KANSEN

De stagnatie op het gebied van gezamenlijk sociaal beleid in de jaren zestig had ook de ontwikkeling van gelijke-rechtenbeleid tegengehouden. Dat gelijkheid op de supranationale agenda kwam, was te danken aan het optreden van de Commissie (paragraaf 6.2.1). Dat het op de agenda blééf, hing samen met ontwikkelingen in de lidstaten (paragraaf 6.2.2) en de druk die uitging van het VN-Jaar van de Vrouw (paragraaf 6.2.3).

6.2.1 De Commissie op de bres voor vrouwen

De Commissie had al in 1967, toen een tekort aan arbeidskrachten dreigde, in het *Programma voor de economische politiek op middellange termijn* opgemerkt dat vrouwen moesten worden aangemoedigd om toe te treden tot de arbeidsmarkt en dat de lidstaten het belastingstelsel en de sociale-verzekeringswetten moesten herzien omdat ze betaald werk door gehuwde vrouwen ontmoedigden. Verder deed de Commissie de aanbeveling aan de lidstaten om kinderopvang en deeltijdarbeid uit te breiden zodat vrouwen werk en gezinsverantwoordelijkheden konden combineren (PB 1551-3/67, 25.4.67). De Raad had het programma goedgekeurd, maar had de Commissie niet opgedragen om voorstellen voor dergelijke maatregelen te formuleren. De Commissie gaf de Franse sociologe Evelyne Sullerot de opdracht om nader onderzoek te doen naar de wettelijke obstakels voor de arbeid van vrouwen, met name op het gebied van sociale zekerheid (*Bulletin* 4-1969, 21).

Sullerot had naam gemaakt met haar *Histoire et sociologie du travail féminin* (1968), een baanbrekende analyse van vrouwenarbeid. Haar onderzoek voor DG V, *De vrouwenarbeid en de daarmee verbonden problematiek in de lidstaten van de Europese gemeenschap*, kwam uit in 1970. Van de ruim 200 bladzijden had ze er zestien gewijd aan het gevraagde overzicht van wettelijke obstakels voor arbeidsdeelname van vrouwen. Verder bevatte het onderzoek gegevens over allerlei aspecten van het leven en werken van vrouwen in de lidstaten en talrijke suggesties voor maatregelen. Naar aanleiding van het rapport-Sullerot organiseerde Commissaris Coppé in januari 1971 een bijeenkomst met de sociale partners over 'wettelijke en andere vormen van discriminatie ten aanzien van vrouwen' (*Europe* 22.1.71; *Bulletin* 3-1971, 56-7). Hij hoopte de steun van de sociale partners te krijgen voor nieuwe Europese initiatieven voor gelijke rechten. Hun interesse bleek echter beperkt tot beroepsopleiding en beroepskeuzevoorlichting van vrouwen en meisjes (*Europe* 22.1.71).

De Commissie wenste een bredere aanpak. Ze benutte Sullerots kritische interpretatie van statistische gegevens en haar feministische analyse van de problematiek van vrouwenarbeid voor de *Blauwdruk voor een communautair sociaal programma* (maart 1971; zie paragraaf 6.1.2). De verbetering van de positie van de werkende vrouw moest een van de prioriteiten van het sociaal beleid van de EEG worden. De 'zeer aanzienlijke feitelijke ongelijkheid tussen de inkomens van mannen en vrouwen' hing samen met de positie van de vrouw in het economisch bestel en kon slechts worden opgeheven door supranationaal beleid, omdat nationale initiatieven zouden leiden tot 'concurrentiedistorsies, voortvloeiend uit ongelijke voorwaarden tussen de lidstaten'. De Commissie bepleitte:

'dat de vrouw toegang wordt geboden tot alle betrekkingen (...). In dit verband is het nodig tot volledige gelijke beloning te komen voor mannen en vrouwen, de part-time arbeid te bevorderen zonder dat dit leidt tot te lage classificatie of inperking van promotiekansen, de sociale verzekeringsregelingen op een aantal punten aan te passen, de werkende vrouw de nodige arbeidsbescherming te bieden zonder dat dit tot nieuwe vormen van discriminatie leidt, hun inschakeling in de vertegenwoordigende organen van de werknemers te bevorderen en de nodige collectieve voorzieningen te treffen die het mogelijk moeten maken werk buitenshuis met de taak in het gezin te verenigen' (*Bulletin* S2-1971, 50).

Zoals gezegd kwam de 'Blauwdruk' te vroeg voor de lidstaten. In de opdracht van de regeringsleiders aan de Commissie in oktober 1972 om een sociaal actieprogramma op te stellen ontbrak gelijke-rechtenbeleid. Op eigen initiatief introduceerde de Commissie de ideeën uit de *Blauwdruk* over de positie van vrouwen in de *Beleidslijnen voor een sociaal actieprogramma* van april 1973 (*Bulletin* S4-73, 11). Het Coreper schrapte de voorstellen voor betaald zwangerschapsverlof en sociale zekerheid, maar accepteerde de overige voorstellen. Zo werd gelijkheid een van de negen prioriteiten van het SAP, geformuleerd als 'het ondernemen van acties ten einde de gelijkheid van mannen en vrouwen te verwezenlijken voor wat betreft de toegang tot arbeid en beroepsopleiding, en de gelegenheid om in hun beroep vooruit te komen, alsmede de arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van de bezoldiging' (*Bulletin* S2/74, 10). In het SAP meldde de Commissie dat ze al een 'ad hoc-groep' had ingesteld om voorstellen te formuleren op het gebied van werving, herintreding, beroepsopleiding, kinderopvang en flexibele werktijden. Nog vóór de goedkeuring van het SAP door de lidstaten

diende de Commissie bij de Raad een ontwerprichtlijn voor gelijke beloning in (SAP, prioritaire actie I₄). Verder zou ze in de loop van 1974 voorstellen indienen voor de oprichting van een communautair documentatiecentrum over vrouwenarbeid en een voorlichtingsdienst, een bijdrage van de EEG aan het *Internationaal Jaar van de Vrouw* en de oprichting van een permanente werkgroep voor de problematiek van de werkende vrouw (*Bulletin* S2/74, 26). Zoals vermeld keurde de Raad het SAP goed op 12 december 1973.

Dat de Commissie vanaf 1970 aan gelijke-rechtenbeleid een dusdanig belangrijke plaats toekende in haar voorstellen voor sociaal beleid, is te verklaren uit veranderingen op nationaal en supranationaal niveau.

Er was een *transnationaal netwerk* van nationale deskundigen en supranationale ambtenaren ontstaan rond gelijke rechten. Ambtenaren in DG V hielden zich sinds begin jaren zestig met het onderwerp 'gelijke beloning' bezig. Ze hadden weinig resultaat geboekt als gevolg van de onwil van de lidstaten, maar wel informatie verzameld over alle aspecten die samenhangen met gelijke beloning. Ze hadden een netwerk aan contacten opgebouwd in de lidstaten met feministische experts als Sullerot en Vogel-Polsky en vrouwen in de vakbeweging als Weber (DGB), Tegelaar (NVV) en Emilienne Brunfaut (FGTB, België).

Hun voorstellen voor gelijke rechten van vrouwen op de arbeidsmarkt vonden begin jaren zeventig *op nationaal niveau* weerklank, toen vrouwenorganisaties en vrouwen in politieke partijen en de vakbeweging gelijk loon op de nationale agenda zetten en daarbij onder meer in België en Groot-Brittannië (zie hierna, paragraaf 6.2.2) artikel 119 inriepen tegen recalcitrante regeringen en werkgevers. Er was dus pressie van nationale groepen 'pour que la Commission reprenne la bataille de l'égalité salariale et, d'une manière plus générale de l'égalité au travail' (Nonon en Clamen 1991, 61). Omgekeerd ondersteunde de Commissie initiatieven van vrouwen die op Europees niveau actie wilden ondernemen (cf. Reinalda en Verhaaren 1989, 350; Deshormes La Valle 1979, 51). Voor de Commissie was de opkomst van de vrouwenbeweging een uitgelezen kans om haar eigen positie ten opzichte van de lidstaten te versterken door de politieke steun te verwerven van een grote maatschappelijke groep die op nationaal niveau nog onvoldoende respons had gekregen (cf. Warner 1984, 161).

Bovendien ging in januari 1973 een nieuwe Commissie van start onder voorzitterschap van de Fransman François-Xavier Ortoli. De portefeuilles van de Commissarissen waren nieuw ingedeeld als gevolg van de uitbreiding van de EEG met Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken. 'Sociale zaken' werd, de top van Parijs indachtig, gepromoveerd tot een aparte portefeuille.⁶⁸ De Ier Hillery nam er het roer over van Coppé. Hillery bepleitte een brede visie op gezamenlijk sociaal beleid en wilde zich ook richten op armoedebestrijding en de combinatie van werk en gezin. Enkele behoudende topambtenaren in DG V maakten plaats voor nieuwkomers die het 'sociale mandaat' van de Commissie optimaal wilden benutten (cf. Hoskyns 1985, 79).

⁶⁸ Coppé was behalve voor sociale zaken verantwoordelijk voor vervoer, krediet en investeringen, personeelszaken, begrotingen en financiële controle.

6.2.2 Vrouwen in beweging, respons van de regering

De aanvaarding van het SAP betekende dat de lidstaten voor het eerst sinds het Verdrag van Rome hun goedkeuring hechtten aan voorstellen voor nieuw gelijkerechtenbeleid. Dit had te maken met het feit dat de maatschappelijke onvrede onder jongeren in de tweede helft van de jaren zestig ook een seksspecifieke dimensie kreeg. De massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt en de verhoging van hun opleidingsniveau werkten door in hun politieke bewustzijn en in de mogelijkheden om zich te organiseren. Onvrede en bewustwording van discriminatie vertaalden zich onder meer in protest tegen de ondervertegenwoordiging van vrouwen in vakbeweging, parlement en regering. Verschuivingen in de politieke voorkeur van vrouwen verzwakten de positie van conservatieve partijen en hielpen regeringen aan de macht te brengen die gevoelig waren voor de eisen van vrouwen.

Frankrijk

De doorbraak van de *Mouvement pour la Libération des Femmes* (MLF) kwam in mei 1968, toen jongeren, studenten, vrouwen en arbeiders in heftig protest de autoritaire gaullistische staat ter discussie stelden. De MLF had een elitair en intellectualistisch karakter, maar had toegang tot de eveneens intellectualistische Franse politieke elite (cf. Lovenduski 1986, 225; Hantrais 1993, 121). Ze bereikte bovendien een breed publiek met haar campagnes voor liberalisering van abortus. De spectaculairste actie was de publicatie in het weekblad *Le Nouvel Observateur* op 5 april 1971 van het *Manifeste des 343*, waarin prominente vrouwen verklaarden een abortus te hebben ondergaan. Het weekblad *Elle* organiseerde van 20 tot 22 november 1970 in Versailles de *États-Généraux des Femmes*, waar onder andere eerste minister Jacques Chaban-Delmas zijn opwachting maakte. Als voorbereiding was met behulp van een opiniepeiling onder 14.000 personen, 492 interviews en 41 debatten een schat aan informatie bijeengebracht over allerlei aspecten van arbeid, privéleven, onderwijs, cultuur en politiek. Op het gebied van arbeid luidden de eisen: gelijke toegang tot onderwijs, toelatingsexamens en selectieprocedures, strikte toepassing van het beginsel 'à travail égal, salaire égal', meer en betere kinderopvang, vergemakkelijking van deeltijdwerk en omscholing voor herintredende vrouwen (cf. Albistur en Armogathe 1977, 662). De Franse regering ontwikkelde naar aanleiding van de *États-Généraux* initiatieven op het gebied van gelijke beloning en arbeid (zie paragraaf 6.3.1).

Uit grootschalig opinie-onderzoek bleek dat zestig procent van de Franse vrouwen maatschappelijke verandering wensten (cf. Giroud 1976, 35). Het verlangen naar verandering kwam tot uiting in verschuivingen in het stemgedrag van vrouwen. De gaullisten hadden traditioneel veel vrouwelijke kiezers, onder meer omdat De Gaulle hen in 1944 'het stemrecht had gegeven' (cf. Northcutt en Flaitz 1985, 50). Secularisering, stijging van opleidingsniveau en politieke bewustwording in combinatie met eisen voor maatschappelijke verandering droegen ertoe bij dat vrouwen zich vanaf 1968 in toenemende mate met links identificeerden. De vrouwenbeweging riep vrouwen op om politiek actiever en kritischer te worden (cf. Northcutt en Flaitz 1985, 54). De verschuiving onder het vrouwelijk electoraat leidde tot 'a competitive bidding by party leaders for women's support' (Chamberlayne 1993, 186). Tijdens de presidentsverkiezingen in 1974, 'the spotlight was turned on women' en thema's als abortus, beroepsopleiding en flexibilisering van arbeidstijd kregen veel aandacht. De liberaal Valéry Giscard d'Estaing won de presidentsverkiezingen door in de eerste

ronde de gaullist Jacques Chirac uit te schakelen en in de tweede ronde met een marginale voorsprong van 1,33% François Mitterrand, de kandidaat voor links, te verslaan. 'Giscard l'élú des femmes' kopte de *Nouvel Observateur* (cf. Albistur en Armogathe 1977, 597).

Giscard benoemde meer vrouwen dan ooit in de regering om de steun van de vrouwelijke kiezers vast te houden (cf. Hantrais 1993, 121). Hij had behalve electorale ook ideologische redenen om zich voor 'de vrouw' te interesseren. Voor een liberale intellectueel als Giscard paste de 'condition des femmes' in zijn discours van 'égalité' en 'liberté individuelle' (cf. Giroud 1977, 147; Rutherford Juillard 1976, 115). Simone Veil, fel voorstandster van gelijke rechten voor vrouwen, werd minister van gezondheid, omdat Giscard hoopte dat zij de legalisering van abortus kon bewerkstelligen (cf. Giroud 1977, 64). Bovenal stelde Giscard een *Secrétariat d'État à la Condition Féminine* in, op aandringen van vrouwenorganisaties en het *Comité sur le Travail féminin* (zie paragraaf 5.3.4). In de jaren zestig had De Gaulle een soortgelijk verzoek nog afgedaan met een neerbuigend 'Pourquoi pas un sous-secrétariat au Tricot?' (*F-Magazine* 1981, 35: 50).

Giscard vroeg de linkse journaliste Françoise Giroud voor het nieuwe staatssecretariaat. Zij accepteerde, verbaasd: 'Tiens donc! Il s'intéresse à la condition féminine, le Président de la République? Pour du changement, voilà du changement' (Giroud 1977, 60). Giroud kreeg tot taak voorstellen te doen om de toegang voor vrouwen tot posities op alle niveaus van de Franse samenleving te bevorderen en discriminatie van vrouwen uit de weg te ruimen. Zij kon rekenen op de steun van Giscard, feministische experts als Sullerot en juriste Gisèle Halimi en een deel van de vrouwenbeweging (cf. Albistur en Armogathe 1977, 673).

De Bondsrepubliek

De West-Duitse vrouwenbeweging ontstond evenals de Franse uit het studentenverzet. In de *Sozialistischer Deutscher Studentenbund* organiseerden vrouwen zich in 1968 in *Weiberräte* uit ontevredenheid met hun ondergeschikte rol. Hun strijd tegen het kapitalisme en het patriarchaat concretiseerde zich in acties voor kinderopvang en liberalisering van abortus. In 1971 organiseerde journaliste Alice Schwarzer de actie 'Ich habe abgetrieben' naar het model van het Franse *Manifeste des 343*. De massale demonstraties om abortus uit het strafrecht te krijgen (§218) kregen veel aandacht in de media, maar in tegenstelling tot Frankrijk en Groot-Brittannië kregen ze geen steun van de vakbeweging of een politieke partij. Dit sterkte de vrouwenbeweging in haar wantrouwen jegens de gevestigde instellingen. In april 1974 keurde het parlement een gematigde herziening van de abortuswet goed. De CDU/CSU diende echter een klacht in bij het *Bundesverfassungsgericht* en kreeg in februari 1975 gelijk, waardoor de hervorming grotendeels werd teruggedraaid. Na deze nederlaag keerde de vrouwenbeweging zich verder af van de reguliere politiek en concentreerde ze zich op acties aan de basis (cf. Doormann 1983, 243).

Verschuivingen in het vrouwelijk electoraat die vergelijkbaar waren met Frankrijk droegen ertoe bij dat de CDU/CSU in de oppositie belandde en de SPD kon gaan regeren. Traditioneel had de CDU/CSU 10% meer vrouwelijke dan mannelijke kiezers. In de jaren zeventig slonk het verschil tot 3%. Tot eind jaren zestig had de SPD nog 5-8% meer mannelijke dan vrouwelijke kiezers, maar in 1972 was het verschil verwaarloosbaar (cf. Leijenaar 1989, 33). In 1972 won de SPD de verkiezingen vooral dankzij de stemmen van jonge vrouwen (cf. Wiggershaus 1979, 55; Brandt 1977, II, 187). In zijn regeringsverklaring in 1969 zegde Brandt in zeer algemene bewoordingen

slechts toe dat de regering bereid was 'Frauen mehr als bisher zu helfen, ihre gleichberechtigte Rolle in Familie, Beruf, Politik und Gesellschaft zu erfüllen' (*Regierungserklärung des deutschen Bundeskanzlers Willy Brandt*, in: Van Ooijen *et al.* 1996). De SPD nam in de jaren zeventig duidelijker stelling voor gelijke rechten onder druk van de *Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen* (AsF), vrouwengroepen in de SPD die ruim 220.000 leden hadden. Na de verkiezingswinst in 1972 stelde Brandt op voorstel van de AsF een afdeling *Politik für Frauen* in onder verantwoordelijkheid van het ministerie voor Jeugd, Gezin en Gezondheid. De afdeling kreeg tot taak de regering te adviseren over alle beleid dat met vrouwen te maken had.

In de Bondsrepubliek kwam dus mede dankzij de verschuiving in het kiesgedrag van vrouwen een regering aan de macht, die niet langer 'de vrouw als moeder en huisvrouw' centraal stelde. Het beleid van de regering-Brandt richtte zich vooral op gelijke rechten in het burgerlijk wetboek, mede onder druk van de AsF en de vrouwenbeweging, en op verbetering van de beroepsopleiding van vrouwen, vooral op instigatie van vrouwen in de DGB. In juni 1970 kwam SPD-minister Jahn van justitie met een voorstel voor de hervorming van het huwelijks- en gezinsrecht die al sinds de jaren vijftig op zich liet wachten. Gehuwde vrouwen zouden eindelijk hetzelfde recht krijgen op het uitoefenen van betaalde arbeid als mannen door de invoering van het 'Partnerschaftsprinzip' en de afschaffing van de bestaande 'gesetzlich vorgeschriebene Aufgabenteilung in der Ehe' (Bundesministerium für Frauen und Jugend 1992, 153; zie paragraaf 5.1.3). De hervorming zou pas in 1977 worden goedgekeurd als gevolg van de protesten die losbarstten naar aanleiding van de versoepeling van echtscheiding. Volgens de CSU zou deze leiden tot 'Vielweiberei auf Raten' en 'Verstoßungssitten des Orients', waarna Brandt het voorstel introk omdat het 'mißverständlich formuliert' zou zijn (cf. Menschik 1971, 93). De aandacht voor de beroepsopleiding van vrouwen ging terug op een onderzoek van IG Metall in de jaren zestig, waaruit bleek dat 45% van de vrouwelijke beroepsbevolking ongeschoold was, 46% alleen een opleiding 'on-the-job' had genoten en slechts 9% een gekwalificeerde vakopleiding had afgerond (cf. Hund 1983, 223). 'Die Frauenfrage ist heute in erster Linie eine Bildungsfrage', was dan ook het motto van Katharina Focke, SPD-minister voor gezinszaken (cf. Menschik 1971, 130). In haar rapport 'Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Frau' uit augustus 1972 stelde de regering beroepsopleiding en bijscholing van herintredende vrouwen centraal (cf. Wiggershaus 1979, 39).

Nederland

In 1968 ontstond de groep *Man Vrouw Maatschappij* (MVM) naar aanleiding van het artikel 'Het onbehagen bij de vrouw' van Joke Kool-Smit. Haar pleidooi voor een betere man-vrouw verdeling, 'thuis en in de maatschappij', vormde in Nederland de start van de tweede feministische golf (cf. Van Rossum 1992, 161). MVM voerde actie voor abortus en tegen seksdiscriminatie op het gebied van beloning, onderwijs en belastingen. Ze richtte haar acties vooral op beïnvloeding van de overheid met brieven en nota's. De socialistisch-feministische groep *Dolle Mina* voerde meer ludieke acties voor abortus, gelijk loon (het 'werkende wijvenplan') en kinderopvang en haalde daarmee veel publiciteit. In 1970 hield de gezamenlijke vrouwenbeweging, gesteund door televisieomroepen en vrouwenbladen, een actiecampaignedie haar eisen een brede bekendheid gaf. Naast de op de overheid gerichte groepen ontstonden praatgroepen en radicale vrouwengroepen, die zich autonoom opstelden. Gesteund door de vrouwenbeweging kreeg het al oudere streven van vrouwen in de vakbeweging naar

gelijkberechtiging meer aandacht. Als resultaat van de pressie van vakbondsvrouwen werd Tegelaar in 1972 de eerste vrouw in het verbondsbestuur. Op een congres ter gelegenheid van het *Internationaal Jaar van de Vrouw* stelde het NVV voor het eerst de positie van de kostwinner ter discussie. Op punten waar gelijke rechten betekenden dat de mannen in de vakbeweging moesten inleveren, bleef de vakbeweging echter de belangen van de kostwinner verdedigen.

In de politiek liet verandering aanvankelijk op zich wachten. Het confessioneel-liberale kabinet-De Jong (1967-71) wilde de eisen van MVM en Dolle Mina niet inwilligen. Dat werkte overigens wel mobilisatie in de hand, zeker ook omdat de oppositiepartijen de vrouwenbeweging steunden. De PvdA nam de eisen van MVM voor gelijk loon, onderwijs, kinderopvang en abortus in het partijprogramma op. In Nederland waren sekseverschillen in partijvoorkeur in de jaren vijftig en zestig minder uitgesproken dan in Frankrijk en de Bondsrepubliek (cf. Leijenaar 1989, 55). Er was wel een spectaculaire incidentele verschuiving bij de verkiezingen in 1972, toen vrouwen minder dan voorheen op de christen-democratische partijen stemden en voor het eerst meer vrouwen dan mannen op de PvdA stemden (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1. Verschuiving in partijkeuze van vrouwen en mannen, Tweede-Kamerverkiezingen 1967-72: percentage van de mannelijke (m) resp. vrouwelijke (v) kiezers dat deze partij koos.

		1967	1971	1972
Chr.-dem. partijen (KVP, ARP, CHU)	m	38	35.6	31.1
	v	46	42.2	32.9
PvdA	m	24	26.9	25.3
	v	22	21.6	27.3

Bron: Leijenaar 1989, 222.

Mede dankzij deze verschuiving kwam in mei 1973 een progressief-confessionele regering aan de macht onder leiding van Joop den Uyl (PvdA). De regering was toegankelijker voor de vrouwenbeweging dan haar voorgangsters als gevolg van de persoonlijke contacten tussen vrouwen in de linkse regeringspartijen (PvdA, D'66 en PPR) en MVM, Dolle Mina en vrouwen in de vakbeweging. Den Uyls motto, 'delen van kennis, macht en inkomen', leek een goed aanknopingspunt te bieden voor de eisen van de vrouwenbeweging. In oktober 1973 hield MVM de briefkaartenactie 'Den Uyl, het is nu tijd voor een emancipatiebeleid' en formuleerde drie eisen: een nationale stuurgroep voor emancipatiebeleid, een ondersteunend instituut voor statistiek en onderzoek en anti-discriminatiewetgeving naar Angelsaksisch voorbeeld (zie paragraaf 6.3). Per kerende post liet Den Uyl weten dat de minister van cultuur zich met de eisen zou bezighouden (cf. Van Praag 1985, 6). In april 1974 stelde de regering een adviescommissie voor emancipatiebeleid (*Emancipatiecommissie*, EK) in. Van de zestien EK-leden waren er elf van progressieve signatuur, en een aantal was afkomstig uit de vrouwenbeweging. De EK profiteerde van de situatie dat er een consensus was 'that something had to be done, but on the other hand, there was no clear idea of what needed to be done', waardoor ze de agenda kon sturen zonder op veel weerstand te stuiten in parlement of regering (Outshoorn 1997, 114). De regering nam in 1977 het *Vijfjarenplan* van de EK met enkele amendementen over als basisbeleidsdocument voor

haar emancipatiebeleid, met als leidend principe het bewerkstelligen van grotere keuzevrijheid voor vrouwen en mannen om hun leven vorm te geven.

Groot-Brittannië⁶⁹

Kenmerkend voor de Britse *Women's Lib* waren de sterke connecties tussen de 'nieuwe' vrouwenbeweging, politiek links, de vakbeweging, de burgerrechtenbeweging (de *National Council for Civil Liberties*, NCCL) en de 'oude' vrouwenbeweging die voor gelijke rechten streed, zoals de eerbiedwaardige Fawcett Society uit 1865. De 'nieuwe' vrouwenbeweging ging van start in 1968 met de herdenking van vijftig jaar vrouwenkiesrecht, stakingsacties voor gelijk loon en de publicatie van Juliet Mitchell's essay *The Longest Revolution* (cf. Lovenduski 1986, 73). In 1970 vond in Oxford de eerste nationale vrouwenconferentie plaats. De *Women's Liberation Movement* formuleerde als belangrijkste eisen: gelijk loon, gelijke kansen in onderwijs en op de arbeidsmarkt, 24-uurs kinderopvang, vrije anticonceptie en abortus op verzoek. In veel steden voerden vrouwen actie voor deze eisen. *Women's Lib* groeide uit tot een conglomeraat van lokale groepen van socialistische (maoïstische, trotskistische, enz.) signatuur die de anti-patriarchale en de anti-kapitalistische strijd combineerden en groepen van radicaal-feministische signatuur die zich vooral op kwesties als abortus, seksualiteit en geweld tegen vrouwen richtten.

Veel vrouwen waren zowel actief in de vrouwen- als in de vakbeweging. Vanaf de jaren zeventig begon het Trade Union Congress (TUC) meer belang te hechten aan vrouwenrechten en verbetering van de positie van vrouwen in de vakbeweging (cf. Meehan 1985, 23). Het TUC ondersteunde de campagnes voor abortuswetgeving en ouderschapsverlof en tegen seksuele intimidatie op het werk. Zijn houding tegenover 'bread-and-butter issues', zoals gelijk loon en gelijke kansen op de arbeidsmarkt, was echter minder duidelijk als gevolg van 'union jealousy of prerogatives', evenals de vrees dat gelijkheidswetgeving zijn onderhandelingsvrijheid zou aantasten en de vakbeweging zou verdelen (cf. Lovenduski 1986, 192; Boston 1985, 282). De vakbeweging was echter een potentieel waardevolle partner voor de vrouwenbeweging omdat ze rechtstreeks toegang had tot de politieke besluitvorming. Het TUC leverde leden voor tripartite werkgroepen die wetgeving voorbereidden en was een invloedrijke gesprekspartner van Labourregeringen (cf. Castle 1980, Castle 1984, Crossman 1977).

Evenals in Frankrijk, de Bondsrepubliek en Nederland stemden vrouwen in Groot-Brittannië tot 1970 meer conservatief dan mannen, maar dat verschil verdween in de loop van de jaren zeventig (cf. Leijenaar 1989, 30). Een verschil met de andere drie landen was dat in Groot-Brittannië tijdens de onrustige tweede helft van de jaren zestig niet de conservatieve partij maar Labour aan de macht was. Dit leverde Groot-Brittannië enkele jaren 'voorsprong' op wat betreft gelijke-rechtenbeleid en de institutionalisering van het vrouwenvraagstuk. In 1969 stelde eerste minister Harold Wilson een *Women's National Commission* in die alle vrouwenorganisaties vertegenwoordigde, zodat 'the informed opinion of women is given its due weight in the deliberations of Government on both national and international affairs' (Castle 1980, 141). De campagne van vrouwenbeweging, vakbeweging en burgerrechtenbeweging voor gelijke beloning werd in 1970 bekroond met de *Equal Pay Act* (EPA) (zie paragraaf 6.3). Labour verloor in juni 1970 onverwacht de parlementsverkiezingen. De conservatieve regering onder leiding van Edward Heath was minder toegankelijk

⁶⁹ Toegetreden tot de EEG op 1 januari 1973.

voor eisen uit de vrouwen- en vakbeweging. In januari 1974 kwam Labour opnieuw aan de macht en schreef in die regeerperiode de *Sex Discrimination Act* (SDA) op zijn conto, die een voorbeeldrol zou vervullen in de EEG (zie paragraaf 6.3).

In alle lidstaten zette de vrouwenbeweging begin jaren zeventig samen met andere sociale bewegingen de positie van vrouwen op de politieke agenda. In Frankrijk, de Bondsrepubliek en Nederland trad een verschuiving in het stemgedrag van vrouwen op die ertoe bijdroeg dat tussen 1969 en 1974 regeringen aan de macht kwamen die waarde hechtten aan gelijke rechten voor vrouwen en gemotiveerd waren om hervormingen door te voeren om dit deel van het electoraat voor zich te behouden. In Groot-Brittannië was tot 1970 en vanaf 1974 eveneens een regering aan de macht die gelijke-rechtenbeleid steunde.

6.2.3 Het belang bij *gezamenlijk* beleid voor gelijke rechten

Dat regeringen in alle staten vrijwel tegelijkertijd beleid voor vrouwen ontwikkelden, betekent op zich niet dat ze ook *gezamenlijk* beleid wilden ontwikkelen, al creëerde het wel een 'window of opportunity' voor de Commissie om voorstellen te doen op dit gebied. De lidstaten stemden voornamelijk om twee redenen in met het initiatief van de Commissie om 'gelijkheid' als één van de prioriteiten van het SAP naar voren te schuiven.

In de eerste plaats waren de geschatte *economische kosten* van gelijke-rechtenbeleid aanzienlijk. Gezien de politieke en ideologische wenselijkheid van beleidsverandering enerzijds en de economische kosten die daaraan verbonden waren anderzijds, gaven lidstaten de voorkeur aan *gezamenlijk* boven *nationaal* gelijke-rechtenbeleid. Als gevolg van de pressie van vrouwen en politieke veranderingen overtroffen begin jaren zeventig de politieke en ideologische baten van gelijke-rechtenbeleid immers de politieke en ideologische kosten. De economische kosten van alle beleid met een (re)distributief karakter waren echter onverminderd hoog. De invoering van gelijke beloning en gelijke behandeling in sociale zekerheid, pensioenen en belastingen zou op nationaal niveau tot zeer hoge kosten leiden en als gevolg daarvan ongelijke concurrentievoorwaarden kunnen creëren (cf. *Bulletin S2-1971, Blauwdruk voor een communautair sociaal programma*). Derhalve wilde elke staat dat ook andere staten gebonden zouden zijn aan een hoge norm en hadden alle lidstaten interesse in supranationaal beleid op dit terrein.

In de tweede plaats was er enige tijdsdruk ten aanzien van de goedkeuring van gelijke-rechtenbeleid, omdat de Verenigde Naties (VN) 1975 hadden uitgeroepen tot *Internationaal Jaar van de Vrouw*, met als doel 'to encourage and multiply efforts aimed at concerted action by governments and non-governmental organisations for the full application of the Declaration on the Elimination of Discrimination against Women' uit 1967. De Secretaris-Generaal van de VN had in mei 1973 alle regeringen verzocht actie te ondernemen ten behoeve van het *Internationaal Jaar* (*Handelingen*, Zitting 1975-76, 14030, 2). Van 17 juni tot 2 juli 1975 zou in Mexico een Wereldconferentie plaatsvinden waar de regeringen 'gezamenlijke concrete voorstellen' zouden formuleren. De lidstaten worstelden op nationaal niveau stuk voor stuk met de vraag, wat een passende actie zou zijn. De Franse staatssecretaris Giroud had op haar moment van aantreden in juni 1974 niet beseft dat 1975 het *Internationaal Jaar van de Vrouw* was en vroeg zich af wat te doen met dit 'cadeau empoisonné' (Giroud 1977,

121). In de Bondsrepubliek wilde de regering-Schmidt het *Internationaal Jaar* aangrijpen voor een poging de onvrede onder vrouwen in te dammen. Alleen al de samenstelling van het voor het programma verantwoordelijke *Kuratorium* onder voorzitterschap van toenmalig werkgeversvoorzitter Schleyer riep vooral nieuwe protesten op (cf. Wiggershaus 1979, 39). In Nederland bezorgde de ontdekking dat het *Internationaal Jaar* naderde in combinatie met de briefkaartenactie van MVM de regering het gevoel dat ze 'iets moest doen' zonder te weten wat (cf. Dijkstra en Swiebel 1982, 44). Ze stelde een *Nationaal Comité voor het Jaar van de Vrouw* in, dat een landelijke tentoonstelling organiseerde en een scala aan activiteiten van vrouwengroepen financieel ondersteunde. Verder maakte ze in het najaar van 1974 haast met een wet voor gelijk loon, zodat deze nog vóór het *Internationaal Jaar* zou worden goedgekeurd (zie paragraaf 6.3.1). In Groot-Brittannië benoemde Wilson zijn minister van sociale zaken Barbara Castle tot vice-voorzitster van de reeds genoemde *Women's National Commission* om hun bijeenkomsten extra gewicht te geven. In alle lidstaten fungeerden de regeringsinitiatieven voor het *Internationaal Jaar* onbedoeld als katalysator voor nieuwe acties van vrouwengroepen.

Commissaris Hillery wees de lidstaten op het belang van een gezamenlijke presentatie van de EEG, die immers in Mexico niet mocht achterblijven, noch bij de staten uit het communistische blok, die zich lieten voorstaan op de gelijkwaardige positie van vrouwen in hun landen en hun voorsprong op dit gebied, noch bij de 'Groep van 77'⁷⁰ die de ondergeschikte positie van de vrouw toeschreef aan het kapitalistische economische systeem (cf. Stienstra 1994, 125). Evenals voor de activiteiten op nationaal niveau was voor een gezamenlijke presentatie van de EEG de inbreng van 'externe deskundigen' welkom, aangezien de vertegenwoordigers van de lidstaten zelf geen helder idee hadden over passende initiatieven. De Commissie genoot hierdoor een zekere mate van vrijheid, die ze onder meer benutte om voorstellen te doen voor twee richtlijnen op het gebied van gelijke beloning en gelijke behandeling die vóór de Wereldconferentie in Mexico moesten zijn goedgekeurd.

6.2.4 Conclusie

Gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid kwam op de Europese agenda dankzij het optreden van de Commissie. De lidstaten stemden in met het Commissie-optreden als gevolg van de pressie van vrouwen op nationaal niveau voor beleidsverandering, de economische kosten van unilateraal gelijke-rechtenbeleid en de wenselijkheid van een gezamenlijk initiatief in het kader van het *Internationaal Jaar van de Vrouw*. De Commissie was in een sterke positie om de agenda te sturen, gezien de onaantrekkelijke status quo voor de lidstaten, hun wens 'actie voor vrouwen' te ondernemen zonder een duidelijk idee over het soort actie en de tijdsdruk van het *Internationaal Jaar*, waardoor actie alleen zinvol was indien ze deze uiterlijk vóór juni 1975 ondernamen.

6.3 GELIJKE RECHTEN EN KANSSEN OP DE ONDERHANDELINGSTAFEL

De Commissie benutte het 'window of opportunity' voor gelijke-rechtenbeleid om bij de Raad voorstellen in te dienen voor bindende richtlijnen op het gebied van gelijke

⁷⁰ De G-77 is de coalitie van ontwikkelingslanden die in 1963 een Gezamenlijke Verklaring ondertekenden waarin ze opriepen tot hervormingen ten behoeve van eerlijker handel tussen 'Noord' en 'Zuid'.

beloning en gelijke behandeling. In de volgende subparagrafen beschrijf ik per richtlijn de totstandkoming van het Commissievoorstel, de voorkeursvorming op nationaal niveau en het supranationale onderhandelingsproces. Verder onderzoek ik of er duur gezamenlijk beleid tot stand kwam.

6.3.1 Gelijke beloning

6.3.1.1 De Commissie: een nieuwe aanpak van een oud probleem

De implementatie van artikel 119 was in een impasse verzeild geraakt, zoals de Commissie vaststelde in het rapport dat ze in juni 1970 uitbracht. Er waren nog steeds CAO's met aparte, lagere lonen voor vrouwen dan voor mannen die hetzelfde werk deden. Beroepen en functies werden nog steeds op discriminerende wijze geclassificeerd. Voor bepaalde sectoren ontbraken nog altijd CAO's. In Nederland was het bovendien zo dat 'ni la constitution, ni aucune disposition législative, ne contiennent de règles de droit visant à l'application du principe de l'égalité de la rémunération' (Commissie 1970, SEC(70)2338 fin).

De Commissie verbond aanvankelijk geen gevolgen aan haar kritiek op de lidstaten en Commissaris Coppé stelde geen nieuwe deadline vast voor de implementatie van artikel 119. Zijn enige voorstel was regelmatig te blijven rapporteren (*Europe* 20.4.71). Het EP riep vrouwen op dan maar zelf actie te ondernemen om hun recht op gelijk loon te doen gelden. Rapporteur Astrid Lulling van de commissie sociale zaken van het EP vroeg de Commissie om een Europese overeenkomst tussen werkgevers en werknemers tot stand te brengen om de naleving van het gelijk-loonbeginsel in de CAO's te verbeteren. De werkgevers- en werknemersorganisaties voelden echter niets voor een dergelijke overeenkomst (*Europe* 13.4.71).

De niet-naleving van artikel 119 kwam intussen op een nieuwe wijze aan de orde. Het Hof velde namelijk in 1971 voor het eerst een prejudiciële beslissing met betrekking tot artikel 119. Advocate Vogel-Polsky had de zaak aangespannen bij de Belgische rechter (zie paragraaf 5.3.4). Ze wilde weten of ook artikel 119 directe werking had, aangezien het Hof in 1967 in de zaak-Lütticke bepaald had dat artikel 95 EEG-Verdrag (belastingen op producten) directe werking had. Dat betekende dat benadeelden via de nationale rechter hun rechten konden doen gelden als hun regering vóór de vastgestelde tijdslimiet niet de nodige maatregelen had getroffen (Zaak 57/65). Vogel-Polsky en collega Marie-Thérèse Cuvelliez gingen op zoek naar een geschikte *testcase*. De vakbonden weigerden hun medewerking, omdat ze bang waren voor precedentwerking en geen collectieve overeenkomsten wilden vernietigen die ze zelf mede tot stand gebracht hadden (cf. Lovenduski 1986, 282). De stewardess Gabrielle Defrenne stemde ermee in aan de hand van haar zaak de reikwijdte van artikel 119 te toetsen. In februari 1968 was ze door de Belgische nationale luchtvaartmaatschappij Sabena ontslagen omdat ze 40 jaar geworden was, terwijl mannelijk cabinepersoneel tot 55 jaar in dienst bleef. Vogel-Polsky en Cuvelliez startten een eerste zaak tegen Sabena op 13 mei 1968. Ze vroegen compensatie voor het inkomensverlies dat Defrenne leed. Het *Tribunal de travail* wees hun eis af. In beroep bleef de zaak liggen, totdat het *Cour du travail* in april 1975 het Hof om een prejudiciële beslissing vroeg ('*Defrenne-II*', zie paragraaf 7.2). Inmiddels waren Cuvelliez en Vogel-Polsky op basis van hetzelfde dossier een zaak gestart tegen de Belgische staat, die al in 1970 voor het Hof kwam ('*Defrenne-I*': Zaak 80/70, *Defrenne v. België*).

In *Defrenne-I* luidde de klacht dat stewardessen uitgesloten waren van de pensioenregeling voor vliegend personeel in de burgerluchtvaart. De Belgische Raad van State vroeg het Hof of het pensioen van Sabena te beschouwen was als loon zoals omschreven in artikel 119. De Franse advocaat-generaal Dutheillet de Lamothe betoogde dat stewardessen bij Sabena 'alle reden hadden zich gegriefd te voelen' in vergelijking met hun mannelijke collega's en hun collega's in Frankrijk, maar dat wettelijke pensioenregelingen niet onder artikel 119 vielen (Jur. 1971, 455). Het Hof besliste op 25 mei 1971, conform de conclusie van de advocaat-generaal, dat regelingen die rechtstreeks bij wet vastgesteld werden *niet* onder artikel 119 vielen. Ondanks de negatieve uitspraak kreeg het arrest verstrekkende gevolgen als gevolg van twee opmerkingen van Dutheillet de Lamothe.

In de eerste plaats vielen volgens hem pensioenen en andere aanvullende uitkeringen wél onder artikel 119 als de werkgever ze rechtstreeks aan de vroegere werknemer betaalde. Telchini, de vertegenwoordiger van de juridische dienst van de Commissie, bestreed die visie en benadrukte dat artikel 119 een 'stringent karakter' had en 'geen algemeen beginsel vast[legt] voor de gelijkheid van man en vrouw' (Jur. 1971, 450). Het Hof was het echter eens met Dutheillet de Lamothe dat 'uitkeringen van sociale zekerheid in beginsel niet geheel losstaan van het begrip beloning' (Jur. 1971, 452). Uit deze uitspraak leidde DG V af, dat haar mandaat met betrekking tot de uitvoering van artikel 119 ook gelijke behandeling in de sociale zekerheid omvatte. In haar rapport over de toepassing van artikel 119 van juli 1973 kondigde de Commissie derhalve aan voortaan ook informatie over gelijke behandeling in beroepsregelingen van sociale zekerheid te verzamelen.

De advocaat-generaal opende nog een tweede deur, die van de directe werking, en bevestigde Vogel-Polsky's gelijk. Hij herinnerde eraan dat artikel 119 de lidstaten een verplichting oplegde die voldoende precies was om directe werking te hebben, aangezien de lidstaten in hun resolutie van december 1961 hadden vastgelegd dat ze uiterlijk op 31 december 1964 gelijke beloning gerealiseerd moesten hebben (zie paragraaf 5.3.2). Derhalve leed het volgens hem geen twijfel dat artikel 119 in ieder geval sinds 31 december 1964 'subjectieve rechten heeft doen ontstaan waarop de werknemers in de lidstaten een beroep kunnen doen en waarvan de nationale rechters de eerbiediging hebben te verzekeren'. Dit zou betekenen dat vrouwen in Nederland, dat nog geen gelijk-loonwetgeving had, zich voor de nationale rechter op artikel 119 konden beroepen. Het Hof zou zich hierover echter pas in *Defrenne-II* uitspreken. De juridische dienst van de Commissie bleef daarom van mening dat artikel 119 geen directe werking had en dat gelijk-loonwetgeving op nationaal niveau vereist was om vrouwen individuele rechten te verlenen. DG V boog zich derhalve over de vraag op welke wijze lidstaten ertoe gebracht konden worden nationale gelijk-loonbepalingen aan te nemen.

De Commissie zag zich ondertussen genoodzaakt het rapport over de toepassing van artikel 119 tot eind 1971 een jaar uit te stellen, omdat de lidstaten weigerden om actuele gegevens te verstrekken (PB C 52/15, 5.7.73). In het uitgestelde rapport, dat in juli 1973 uitkwam, sloeg de nieuwe Commissie (zie paragraaf 6.2.1) een nieuwe toon aan (Commissie 1973, SEC(73)3000). Het rapport bestond niet, zoals tot dan toe gebruikelijk, uit een beschrijving van de situatie per lidstaat, maar uit een landenvergelijkende analyse van de problemen met de toepassing van gelijke beloning, geïnspireerd door het rapport van Sullerot (cf. Hoskyns 1996, 85). De Commissie

kondigde aan inbreukprocedures te starten en een 'nieuw instrument' te gebruiken om de toepassing van artikel 119 te verbeteren.

De Commissie had vanaf begin jaren zeventig pogingen gedaan om gelijke-rechtenbeleid op de agenda te zetten. Ze had een half jaar eerder, in oktober 1972, de opdracht gekregen om een sociaal actieprogramma op te stellen. De wisseling van de wacht in 'Brussel' gaf de doorslag. Geconfronteerd met de hardnekkige onwil van de lidstaten om artikel 119 uit te voeren en hun weigering om de Commissie van de nodige gegevens te voorzien, terwijl op nationaal niveau overal pressie was van vrouwen voor gelijke beloning, besloot de Commissie haar nieuwe sociale mandaat onder meer te benutten om op dit punt eindelijk vooruitgang te boeken. Bovendien was er zeer weinig tijd om het SAP voor te bereiden, waardoor de Commissie teruggreep op voorstellen die al in voorbereiding waren (cf. Shanks 1977a, 12). In november 1973 legde ze het ontwerp van het aangekondigde 'nieuwe instrument' voor aan de Raad: een richtlijn voor gelijke beloning. Een richtlijn was een bindend instrument, dat de lidstaten weliswaar enige ruimte liet ten aanzien van de wijze waarop ze het beoogde resultaat realiseerden, maar hen ertoe verplichtte op nationaal niveau het wettelijk recht op gelijk loon te garanderen. Richtlijnen waren nog niet eerder gebruikt voor sociaal beleid, maar Commissievoorzitter Ortolí stond positief tegenover 'sociale richtlijnen' (cf. Hoskyns 1996, 85). Gelijk loon was gezien zijn lange voorgeschiedenis en duidelijke verdragsbasis een geschikt onderwerp om de waarde van de richtlijn als instrument voor sociaal beleid te toetsen. Bovendien was het voor de Fransman Ortolí aantrekkelijk dat Frankrijk in december 1972 een gelijk-loonwet had aangenomen, waardoor Frankrijk 'sociaal rolmodel' kon zijn voor de EEG en de richtlijn naar verwachting voor Frankrijk geen dure overeenkomst zou zijn.

In november 1973 startte de Commissie tevens inbreukprocedures tegen Nederland en Luxemburg. Via het Hof of via een richtlijn, als het aan de Commissie lag zou het recht op gelijk loon eindelijk gerealiseerd worden. De impasse rond artikel 119 was doorbroken.

6.3.1.2 Lidstaten onder druk

Als gevolg van verschillen in de nationale bepalingen liepen de verwachte kosten en baten van een bindende supranationale gelijk-loonbepaling voor de lidstaten sterk uiteen.

Frankrijk geeft het voorbeeld

Begin jaren zeventig vonden overal in Frankrijk stakingen plaats waarin vrouwen gelijk loon en betere arbeidsvoorwaarden eisten (cf. Callet en Du Granrut 1973, 13). De eis voor 'gelijk loon voor werk van gelijke waarde' werd ook gesteld tijdens de *États-généraux des femmes* in Versailles in 1970 (zie paragraaf 6.2.2). In opiniepeilingen bleek gelijk loon de meest populaire maatregel te zijn om de status van vrouwen te verbeteren (cf. Mazur 1991, 125). Het *Comité sur le Travail féminin* bracht in 1971 een rapport uit over loondiscriminatie. Het rapport bevatte een ontwerp voor een gelijk-loonwet, geïnspireerd door de Britse *Equal Pay Act* en de kritiek van de Europese Commissie op de Franse stand van zaken. Het hervormingsprogramma van Chaban-Delmas, *La Nouvelle Société*, bood minister van arbeid Joseph Fontanet een kader voor nieuwe sociale wetgeving. Hij verhoogde de status van het *Comité sur le Travail féminin* en benoemde zijn medewerkster Claude du Granrut tot algemeen secretaris. Zij haalde

hem over om de ontwerp-gelijkloonwet van het *Comité* in te dienen in de Franse ministerraad. Fontanet slaagde er niet in de wet door de ministerraad te loodsen vóór de regeringswisseling in de zomer van 1972, toen Pompidou Chaban-Delmas verving door de gaullistische 'hardliner' Pierre Messmer. Edgar Faure werd de nieuwe minister van arbeid. Faure, conservatief, had weinig belangstelling voor sociale wetgeving. Pressie van werkgevers bracht hem ertoe het wetsvoorstel af te zwakken door de omkering van bewijslast⁷¹ eruit te halen. Het voorstel om een onafhankelijke commissie voor toezicht op de wet in te stellen naar het model van de Britse *Equal Opportunities Commission* strandde op verzet van de *Direction des Relations de Travail*, de overheidsafdeling die verantwoordelijk was voor handhaving van de arbeidswetgeving. Op 21 november 1972 keurde het parlement de afgezwakte gelijk-loonwet goed, ondanks kritiek van socialisten en communisten dat de wet niet ver genoeg ging (cf. Mazur 1991, 127). Wet 72-1143 van 22 december 1972 legde het beginsel 'gelijk loon voor gelijk werk en werk van gelijke waarde' in de privé-sector vast, verplichtte werkgevers om alle functies te classificeren, preciseerde de criteria voor functieclassificatie en voorzag sancties voor werkgevers die discrimineerden (cf. Callet en Du Granrut 1973, 184).

Frankrijk was derhalve voorstander van een richtlijn voor gelijke beloning voor werk van gelijke waarde, omdat het ervan uitging dat het de eigen wetgeving niet behoefde aan te passen terwijl het graag zag dat de andere lidstaten ook gebonden werden aan de hoge IAO-norm. Frankrijk ontleende bovendien graag prestige aan zijn rol als 'model van sociale vooruitgang' en als voorbeeld voor een 'harmonieuze ontwikkeling van vrouwen en mannen naar gelijkwaardigheid' (cf. Giroud 1977, 61 en 146).

De Bondsrepubliek: 'Außerordentlich mühsam und zäh ist der Kampf...'

'um die Beseitigung der Lohndiskriminierung von Frauen' (Hund 1983, 232). Op 31 januari 1973 werden de laatste twee CAO's die *Frauenlohngruppen* bevatten buiten werking gesteld, achttien jaar nadat de rechtbank verklaard had dat aparte vrouwenlonen in strijd waren met de grondwet. Wel bevatten 104 van de 346 CAO's die in 1974 van kracht werden nog steeds *Leichtlohngruppen* voor 'lichamelijk lichte werkzaamheden' (cf. Wiggershaus 1979, 81). On- en laaggeschoolde arbeid werd alleen ingedeeld op basis van spierkracht. Aangezien hierdoor vrijwel uitsluitend vrouwelijke werknemers in *Leichtlohngruppen* werden ingedeeld, was er in de Bondsrepubliek in de jaren zeventig eigenlijk geen sprake van 'gelijk loon voor werk van gelijke waarde' (cf. Hund 1983, 221).

De vakbeweging riep 1972 uit tot het 'Jahr der Arbeitnehmerin'. De grote bonden *IG Metall*, *IG Chemie* en *IG Druck und Papier* voerden in dat jaar actie voor de 'gerechte Eingruppierung' van vrouwen, maar werkgevers verzetten zich krachtig en met succes tegen afschaffing van de laagste loongroepen (cf. Hund 1983, 233). De DGB herzag haar programma voor 'gewerkschaftlicher Frauenarbeit' uit 1949 en formuleerde tien eisen, waaronder 'gleiche 'Chancengleichheit im Beruf' en 'gerechte Bewertung der Arbeit und Leistung' (cf. Wiggershaus 1979, 101). De vakbeweging ijverde dus wel voor gelijke rechten, maar ze wenste geen wetgeving uit angst haar

⁷¹ Het principe 'omkering van bewijslast' houdt in dit geval in, dat niet degene die een klacht wegens discriminatie indient moet aantonen dat zij of hij gediscrimineerd werd, maar dat de aangeklaagde werkgever moet aantonen dat zij of hij niet discrimineerde.

onderhandelingsvrijheid te verliezen, waardoor haar bemoeienis weinig effect had voor de positie van vrouwen.

De vrouwenbeweging oefende vooral pressie uit voor hervorming van het huwelijks- en gezinsrecht. Een deel van de vrouwenbeweging stelde zich bovendien eerder terughoudend op ten aanzien van eisen voor gelijke rechten op de arbeidsmarkt en benadrukte liever het *verschil* tussen vrouw en man (cf. Ostner 1993, 94). Hun campagnes voor een huisvrouwenloon en 'Mutterschafts- und Körperverherrlichung' ('Stillen als Waffe') sloten beter aan bij conservatief gezinsbeleid dan bij gelijke-rechtenbeleid (cf. Funcke 1979, 73; Schlaeger 1980, 74). De vrouwengroepen van de SPD, de AsF, zetten zich wel in voor gelijk loon, maar konden hun eigen partij evenmin als de regering ervan overtuigen dat artikel 3 van de grondwet de rechten van vrouwen onvoldoende beschermde. Toen in 1974 de werkloosheid snel toenam, benadrukte de regering liever de 'Wahlfreiheit', de 'vrije keuze' van vrouwen tussen betaalde en onbetaalde arbeid, dan dat ze de rechten van vrouwelijke werknemers versterkte.

De Bondsrepubliek verzette zich tegen een EEG-richtlijn voor gelijk loon met het argument dat de Duitse wetgever de autonomie van de sociale partners diende te respecteren. Ze wilde vermijden dat enige bepaling zou worden aangenomen die verder zou gaan dan artikel 119. De verbreding van 'gelijk loon voor gelijk werk' naar 'gelijk loon voor werk van gelijke waarde' was derhalve onaanvaardbaar.

Nederland: 'equal pay' wordt wet

Nederland had in november 1973 nog steeds geen enkele bepaling die het wettelijk recht op gelijk loon garandeerde. De minimumloonwet uit november 1968 maakte geen onderscheid naar geslacht, maar gold niet voor werknemers die minder dan een derde van de gebruikelijke arbeidsduur per week werkten. Bovendien mochten werkgevers of vakbond de minister om ontheffing vragen voor 'een categorie werknemers' als het bedrijf, de tak van bedrijf of het beroep anders 'ernstig wordt bedreigd' (Staatsblad 1968, 657, 1677). Dankzij de wet stegen de lonen van vrouwen in 'gemengde functies', maar de uitzonderingen in de wet betroffen toch vooral vrouwen. De regering verleende in de jaren zeventig ontheffing voor 'vrouwelijk huishoudelijk personeel' en 'vrouwelijke werknemers in de sector der wasserijen'. Ook verklaarde de overheid nog steeds CAO's verbindend die verschillende lonen voor mannen en vrouwen bevatten (*Nadere Memorie van Antwoord* 8606, 26.4.71).

Vrouwen in de vakbeweging stelden de gelijk-looneis steeds luider, gesteund door de vrouwenbeweging. In 1970 organiseerden de vrouwen in het NVV en Dolle Mina de Discriminatiebeurs, een manifestatie waar gelijk loon een centrale kwestie was, onder meer omdat een gelijk-loonstaking in de sigarenindustrie geen succes had gehad. In een aan de Discriminatiebeurs gewijd radioprogramma beloofde minister Roolvink van sociale zaken, dat hij IAO-100 voor goedkeuring aan het parlement zou voorleggen. Hij hield woord, en op 23 april 1971 keurde het parlement IAO-100 goed. De regering trok eveneens haar voorbehoud in tegen goedkeuring van artikel 4, lid 3 van het *Europees Sociaal Handvest*, dat zoals IAO-100 het beginsel van gelijk loon voor werk van gelijke waarde vastlegde (*Nadere Memorie van Antwoord* 8606, 26.4.71). De ratificaties hadden echter geen rechtstreekse gevolgen, aangezien vrouwen die zich gediscrimineerd voelden zich voor de rechter niet konden beroepen op IAO-100 omdat IAO-conventies geen directe werking hadden (cf. Asscher-Vonk 1995, 6).

De voorzichtige verandering in het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van een internationale verplichting voor gelijke beloning is te verklaren door de daling van de verwachte kosten. De regering had zich altijd verzet tegen abrupte invoering van gelijke beloning met het oog op de economische gevolgen. Inmiddels waren de verschillen tussen vrouwen- en mannenlonen kleiner geworden, waardoor de invoering in de meeste sectoren geen extreme loonkostenstijging meer zou veroorzaken. Voor de sectoren waar gelijke beloning wel duur uitviel, waren in praktijk ontheffingsmaatregelen mogelijk. Het verzet van de werkgevers in die sectoren woog niet meer op tegen de politieke winst die te behalen viel met een gelijk-loonbepaling. Bovendien was sinds het einde van de geleide loonpolitiek in 1968 niet langer de regering als eerste verantwoordelijk voor de invoering van een internationale verplichting voor gelijke beloning, maar de sociale partners. De regering kon derhalve gemakkelijker instemmen met een dergelijke internationale overeenkomst dan voorheen. Minister van sociale zaken Boersma vroeg naar aanleiding van de ratificatie van IAO-100 in februari 1972 de tripartite SER om advies over de wijze waarop het 'equal pay-beginsel' kon worden gewaarborgd (SER 1973, No. 13, Bijlage I). In zijn advies van oktober 1973 constateerde de SER dat aparte vrouwen- en mannenlonen weliswaar alleen nog in enkele bedrijfstak-CAO's voorkwamen, maar dat juist in die bedrijfstakken veel vrouwen werkten, zoals in de confectie-, de textiel- en schoenindustrie en de wasserijen. Bovendien vielen veel vrouwen niet onder een CAO.⁷² Gezien de aantallen vrouwelijke werknemers die niet onder een CAO vielen achtte de SER een algemeen geldende wettelijke regeling voor gelijk loon noodzakelijk (cf. SER 1973, No. 13, 4-5). Het leek de SER wenselijk een tripartite commissie van deskundigen in te stellen die benadeelde vrouwen en de rechter zou kunnen adviseren. De adviesinstantie zou mede uit vrouwelijke deskundigen moeten bestaan. Op eigen initiatief voegde de SER aan zijn advies toe dat het beginsel van gelijke beloning ook voor pensioenrechten zou moeten gelden en dat een gelijk-loonwet weinig effect had zolang geen maatregelen getroffen werden tegen discriminatie bij opleidings-, aanstellings- en promotiebeleid (cf. SER 1973, No. 13, 8). De minister zou die aanbevelingen pas opvolgen toen ze in 1976 terugkwamen in de EEG-richtlijn voor gelijke behandeling (zie paragraaf 6.3.2).

In 1973 viel in Nederland pressie op nationaal en supranationaal niveau samen. Bij de ritssluitingsfabriek Optilon staakten vrouwen in maart 1973 vergeefs voor gelijk loon. De staking kreeg veel publiciteit en steun van Dolle Mina en vrouwen in de vakbeweging, maar de Industriebond besloot de staking om tactische redenen stop te zetten en ging akkoord met een CAO die wel een afspraak voor functie-analyse bevatte maar geen gelijke beloning. Ondanks protest van de NVV-Vrouwenbond werd de CAO verbindend verklaard. De vrouwenbeweging, vrouwen in de vakbeweging en in linkse partijen zetten in oktober 1973 de regering-Den Uyl onder druk om emancipatiebeleid serieus te nemen. In diezelfde maand kwam het SER-advies uit, dat

⁷² Vrouwen die expliciet uitgesloten waren van de voor die sector geldende CAO: bloembollenpelsters, schoonmaaksters bij het bakkersbedrijf, graanverwerking, grafisch bedrijf, grootwinkelbedrijven, levensmiddelenbedrijven, slagersbedrijven; schoonmaaksters en kantinepersoneel in het bouwbedrijf, bankbedrijf en schildersbedrijf. Vrouwen die niet onder een CAO vielen: huishoudelijk personeel in dienst van particulieren, medici, kerkbesturen, particuliere ziekenhuizen; een deel van de vrouwen in dienst van de detailhandel, groothandel, chemische industrie, voedingsmiddelenindustrie, textielwarenindustrie, papierwarenindustrie, juwelierswerkplaatsen, reisbureaus, (tand-, dieren-)artsassistenten (...), in totaal 230.000 vrouwen (SER 1973, Bijlage IV).

voor een wettelijke regeling van gelijk loon pleitte, tegen het regeringsstandpunt in dat sinds het einde van de geleide loonpolitiek de sociale partners eerst-verantwoordelijk waren. De Opton-zaak maakte nog eens duidelijk hoe moeilijk het was om gelijke beloning via een CAO te regelen.

In november 1973 ontving de regering bovendien de officiële waarschuwing waarmee de Europese Commissie een inbreukprocedure inluidde tegen Nederland. De Commissie verlangde dat Nederland eindelijk een wettelijk recht op gelijk loon invoerde. Een veroordeling door het Europees Hof omdat Nederland vrouwen slechter betaalde dan mannen lag voor een zich progressief noemende regering gevoelig. De tijd was rijp voor de regering om aan een gelijk-loonwet de voorkeur te geven boven niet-naleving van artikel 119. De Europese Commissie stemde ermee in van verdere vervolging af te zien, nadat de regering beloofd had maatregelen te nemen door een wettelijke regeling in te voeren en toe te zien op naleving van het beginsel in CAO's (*Europa van Morgen* 1974, 628). Parallel met de supranationale onderhandelingen over het richtlijnvoorstel van de Commissie onderhandelde de Nederlandse regering dus op nationaal niveau over een wet voor de gelijke beloning van mannen en vrouwen.

In augustus 1974 legde minister Boersma het wetsontwerp voor aan het parlement om daarmee 'een bepaalde periode van achterstand van de vrouw ten opzichte van de man af te sluiten' (*Handelingen* 1974, 13031, nr. 3). De minister drong aan bij het parlement om spoed te zetten achter de behandeling, omdat hij de wet in 1975, aan het begin van het *Internationaal Jaar van de Vrouw*, in werking wilde laten treden (*Handelingen* 1974, 13031, 1738).

Alle politieke partijen ondersteunden het beginsel van gelijke beloning, al benadrukte regeringspartij ARP dat gelijk loon gelukkig geen gelijkheid betekende, omdat het belangrijker was dat de vrouw 'de taakverdeling tussen haar en haar man zo kiest, dat aan het gezin een hogere prioriteit wordt toegekend dan aan het leveren van een rechtstreeks beloonde bijdrage aan het produktieproces' (*Handelingen* 1974, 13031, 1725-9). Het parlement had veel kritiek op het wetsontwerp, vooral omdat ambtenaren en pensioenen niet onder de wet vielen. De Rooie Vrouwen, MVM en andere vrouwenorganisaties drongen schriftelijk en mondeling bij parlementsleden aan op herziening van de wet op deze punten. In het parlementair debat bleek bovendien dat de uitsluitingen slecht onderbouwd waren. Boersma antwoordde dat uitbreiding tot ambtenaren overbodig was omdat bij de overheid gelijke beloning 'allang een feit was' (*Handelingen* 1974, 13031, nr. 5-6, 3). Toen het parlement dat argument in twijfel trok, verdedigde Boersma zich met de opmerking dat voor ambtenaren een aparte rechtspositieregeling gold en dat het niet opportuun was hun rechten in dezelfde wet te regelen als de particuliere sector (*Handelingen* 1974, 13031, 1781). Een amendement om de wet uit te breiden tot ambtenaren haalde geen meerderheid in de Tweede Kamer. Ook op het punt van de pensioenen hield Boersma voet bij stuk. Ondanks de aanbeveling van de SER en het verzoek van het parlement wees hij uitbreiding van gelijke rechten tot pensioenrechten af vanwege de financiële gevolgen die daaraan verbonden zouden zijn. Hij wees er op dat ook in het grote voorbeeld, de Britse *Equal Pay Act*, om die reden pensioenen uitgesloten waren (*Handelingen* 1974, 13031, nr. 5-6, 5). Ook dit amendement haalde geen meerderheid.

Verschillende parlementsleden wilden de wet uitbreiden met een verbod op discriminatie bij aanstelling en promotie, zoals de SER had voorgesteld. Ze legden zich

neer bij de belofte van Boersma dat hij onderzoek zou doen naar de wenselijkheid van dergelijke wetgeving. De confessionele partijen vroegen vergeefs om compensatie voor het midden- en kleinbedrijf, omdat de wet alleen al de detailhandel naar schatting zo'n vierhonderd miljoen gulden zou kosten (*Handelingen* 1974, 13031, 1725). De minister was van mening dat de werkgevers inmiddels voldoende tijd hadden gehad om zich in te stellen op de verplichting vrouwen hetzelfde loon als mannen te betalen. Op 10 december 1974 nam de Tweede Kamer ondanks de kritiek het wetsontwerp aan, omdat deze wet beter was dan geen wet. Op 18 maart 1975 stemde de Eerste Kamer ermee in en op 20 maart 1975 trad de Wet Gelijk Loon in werking. Vrouwen hadden voortaan recht op gelijk loon voor werk van gelijke waarde, ze konden een klacht indienen bij een nieuw in te stellen *Commissie gelijke beloning*, en indien die stap vergeefs was konden ze via de rechter gelijke beloning afdwingen. De minister was ingegaan op een verzoek van parlements lid Nel Barendregt (PvdA) en had de *Commissie gelijke beloning* ook een signaleringsfunctie gegeven ten aanzien van discriminatie die individuele gevallen oversteeg, naar het voorbeeld van de *Equal Opportunities Commission* in Groot-Brittannië.

Nederland stemde de nationale wet dus af op de Britse EPA. Boersma verzekerde het parlement dat de Nederlandse wet ook aan de EEG-richtlijn voldeed. Hij bleek zich hierin te vergissen, aangezien de wet niet voor de publieke sector gold en de richtlijn wél. Naar aanleiding van deze tekortkoming zou de Commissie in 1979 een inbreukprocedure tegen Nederland starten (zie verder hoofdstuk 7). De vergissing hing samen met de haast waarmee Boersma de wet goedgekeurd wilde zien en het feit dat hij niet deskundig was, zoals hij zelf toegaf. Hij kwam herhaaldelijk in moeilijkheden als de discussie een 'technisch' karakter kreeg, zoals bij de debatten over functieclassificatie en verjaringstermijnen, waarbij hij zichzelf herhaaldelijk tegensprak (*Handelingen* 1974, 13031, 1804; cf. Smit 1975, 166).

Groot-Brittannië: 'In these ways is history made!'

In Groot-Brittannië⁷³ startte de vakbeweging de eerste campagne voor gelijk loon tijdens de Tweede Wereldoorlog, om te voorkomen dat de loonschalen voor mannen verlaagd werden (cf. Meehan 1985, 37). Parlements lid Thelma Cazalet-Keir slaagde in 1944 erin de onderwijswet te amenderen waardoor leraren in staatsscholen voortaan gelijk loon kregen (cf. Castle 1984, 471). Zij bekleedde ook het voorzitterschap van het *Equal Pay Campaign Committee*, dat een groot aantal vrouwenorganisaties mobiliseerde om bij de politieke partijen te lobbyen voor gelijk loon in de publieke sector. De Labour-regering wees de eis in 1951 af vanwege de kosten, haar inkomenspolitiek en het gevaar van repercussies in de privé-sector. Het *Committee* voerde zijn acties op en in 1955 stemde de conservatieve regering ermee in gelijk loon in fasen in te voeren bij de overheid (cf. Meehan 1985, 64).

De tweede campagne, ditmaal voor gelijk loon in de particuliere sector, startte in de jaren zestig (cf. Meehan 1985, 43). Het TUC wees de regering erop dat lidmaatschap van de EEG gelijk-loonwetgeving zou vereisen. Artikel 119 stond in de EEG in 1961 op de agenda als gevolg van de overgang naar de tweede etappe van de douane-unie (zie paragraaf 5.3.2). Heath stelde bij gelegenheid van de Britse toetredingsaanvraag in 1961, dat hij het beginsel aanvaardde, maar de verwezenlijking ervan wilde overlaten aan collectieve onderhandelingen (cf. Meehan 1985, 86). Het TUC gaf de voorkeur aan

⁷³ Aangezien Groot-Brittannië tot 1973 geen lid was van de EEG, is de stand van zaken op het gebied van gelijk loon in de periode 1955-68 niet aan de orde geweest in hoofdstuk 5. Daarom volgt hier een korte beschrijving.

wetgeving, om de eigen positie ten opzichte van de overwegend mannelijke achterban te sterken, maar zette de regering niet verder onder druk. Acties van individuele bonden, een rapport van de burgerrechtenorganisatie NCCL en een initiatiefwetsontwerp voor een *Industrial charter for working women* van Lady Edith Summerskill sorteerden weinig effect, totdat Labour in 1964 aan de macht kwam.

In het verkiezingsprogramma had Labour gelijk-loonwetgeving beloofd. Het TUC herinnerde de regering aan haar verkiezingsbelofte, maar de regering was verdeeld over de wenselijkheid en urgentie van gelijk-loonwetgeving. 'Its application would obviously be inflationary' en zou de moeizame poging van Labour om een strak inkomensbeleid te voeren ondermijnen (cf. Crossman 1977, 627). Sommige ministers verzetten zich tegen het idee dat 'the men should hold back claims in order to let the women come into line' (Castle 1984, 97). Om stakingen te voorkomen zette minister van arbeid Ray Gunter in 1964 een comité op voor overleg 'in a non-committal way' en liet weten dat 'all election pledges would be fulfilled but that Parliament still had four years to run' (Meehan 1985, 45, 65). Gunter's initiatief kon niet voorkomen dat de pressie toenam.

The Sun publiceerde in april 1965 een reeks artikelen over 'The Wasted Sex', waar duizenden brieven op kwamen van vrouwen die bereid bleken actie te voeren voor gelijk loon. Een aantal groepen uit de 'oude' vrouwenbeweging, waaronder de *British Federation of Business and Professional Women*, vormden in 1966 een alliantie voor gelijkheid op het werk, in sociale zekerheid en belastingen (cf. Meehan 1985, 45). De *Fawcett Society* adviseerde haar leden om lid te worden van de vakbeweging en indien nodig te staken voor gelijk loon. 'Certainly by 1968 feelings were running high' (Meehan 1985, 38). Werkgevers in de industriesector wezen echter alle eisen voor gelijke beloning af (cf. Castle 1984, 418). In juni 1968 brak bij de Ford-fabrieken in Dagenham de 'pettycoat strike' uit: vrouwen staakten voor gelijk loon en eerlijke classificatie van hun werk. De staking blokkeerde voor 50 miljoen pond aan export op een moment dat de Labour-regering wanhopig naar middelen zocht om de Britse handelsbalans in evenwicht te krijgen (cf. Crossman 1977, 112). Gunter was als minister van arbeid inmiddels vervangen door Barbara Castle. Zij nodigde de staaksters uit voor overleg op het ministerie. Onder het genot van een gezamenlijk kopje thee wist ze een compromis te bereiken (betere beloning, maar zonder herziening van de functieclassificatie) en hervatten de vrouwen het werk (cf. Crossman 1977, 112).

In juni 1968 behandelde het parlement bovendien de voor een Labour-regering zeer gevoelige loonwet. Tot ontzetting van de regering diende Labour-parlementslid Lena Jeger een amendement in dat loonsverhogingen om gelijke beloning te realiseren wilde uitsluiten van de loonstop. Haar amendement dreigde een meerderheid te halen, waarop Castle tijdens de zitting de toezegging improviseerde dat ze onmiddellijk overleg zou starten met de CBI en het TUC en dat gelijk loon binnen zeven jaar een feit zou zijn (cf. Meehan 1985, 39). Jegers amendement haalde net geen meerderheid. 'In these ways is history made!', juicht Castle in haar mémoires (Castle 1984, 471). Ze had voor haar historische beslissing alleen de instemming gevraagd van minister van economische zaken Roy Jenkins, die in het regeringsbankje naast haar zat. 'After hesitating and swallowing hard he reluctantly agreed' (Castle 1984, 471).

Het TUC was 'very pleased' met het initiatief (cf. Castle 1984, 499, 709). Hoe graag de vakbeweging gelijke beloning aan de regering overliet, bleek weer eens toen in oktober 1968 een conflict uitbrak in de metaalsector. De bonden bevochten eerst een

loonsverhoging voor geschoolde werknemers en protesteerden vervolgens bij Castle dat de kloof tussen vrouwen- en mannenlonen nu groter werd omdat de werkgevers niet met meer geld over de brug kwamen. Castle 'wasn't going to have them leaving that baby on the Government's lap' en dwong hen de onderhandelingen te heropenen (Castle 1984, 532).

Castle vond de IAO-norm 'werk van gelijke waarde' te vaag, maar de artikel 119-norm 'voor gelijk werk' te beperkt en inadequaat (cf. Castle 1984, 704). Om de kosten beperkt te houden gaven de werkgevers de voorkeur aan de artikel 119-norm. De CBI hamerde erop dat invoering van gelijk loon £600 tot £1000 miljoen zou kosten en een stijging van de loonkosten zou veroorzaken van gemiddeld 5%, met in sommige sectoren uitschieters tot 32% (cf. Rowbotham 1972a, 21). Gelijke beloning zou de Britse export-industrie ruïneren omdat 'not a single country in the Common Market is doing more than pay lip-service to it' (Castle 1984, 539). Het TUC had aanvankelijk een voorkeur voor de IAO-norm, totdat het beseftte dat het nauwkeurig vaststellen van de waarde van werk de invoering van functieclassificatieschema's zou vereisen. Op basis daarvan zouden ook de functies van mannen opnieuw ingedeeld moeten worden en kon het zo zijn dat ook de loonverschillen tussen mannen veranderden (cf. Davies 1987, 28). Een enquête onder de aangesloten bonden liet zien dat een aantal van hen daarom de voorkeur gaf aan de artikel 119-norm 'equal pay for equal work' (cf. Boston 1980, 282). Het TUC hield derhalve niet vast aan de IAO-norm en aanvaardde Castles compromis-voorstel om gelijke waarde te koppelen aan functiebeschrijving op ondernemingsniveau en 'the same work', het concept uit artikel 119, te verbreden naar 'work of the same or broadly similar nature' waarbij het werk van een vrouw vergeleken mocht worden met het werk van een man in dezelfde onderneming (cf. Castle 1984, 759-64). De CBI probeerde vervolgens Castle ervan te overtuigen de wet uit te stellen tot de economische situatie beter was. Castle stelde als compromis voor dat naleving de eerste vijf jaar vrijwillig was en paaide het TUC met de belofte, dat de minister van arbeid indien nodig een besluit mocht uitvaardigen om de vrouwenlonen op 90% van de mannenlonen te brengen (cf. Meehan 1985, 210).

Vrouwen in de vakbeweging verloren ondertussen hun geduld met het TUC en de regering en er brak een 'period of industrial militancy among women workers' uit met gelijk-loonstakingen in Skelmersdale, Manchester, Coventry en Dundee (cf. Rowbotham 1972b, 92). Vrouwen zetten een *National Joint Action Campaign for Women's Equal Rights* op, die in mei 1969 een grote demonstratie voor gelijk loon organiseerde. Castle probeerde vergeefs nog voor het zomerreces van 1969 haar wetsontwerp door de regering goedgekeurd te krijgen. Minister van sociale zaken Richard Crossman ergerde zich aan de manier waarop ze probeerde de wet 'erdoor te duwen', 'without any consideration for her colleagues' (Crossman 1977, 790). Begin september 1969 presenteerde ze haar ontwerp met de opmerking dat 'we had run out of delaying excuses though we had behaved with an inertia worth of the Northern Ireland Government' (Castle 1984, 704). Wilson wees erop dat 'if we went into the Common Market, we should have to adopt it anyway' en dat er een stakingsgolf zou uitbreken als de regering de zaak aan het TUC overliet. Verschillende ministers aarzelden echter vanwege de hoge kosten, vooral omdat het TUC weigerde hogere vrouwenlonen uit de loonstijgingen voor mannen te betalen (cf. Castle 1984, 705). Op 25 september 1969 loodste Wilson de gelijk-loonwet toch nog haastig door het kabinet (cf. Castle 1984, 711).

De parlementaire behandeling leverde geen noemenswaardige problemen op (cf. Meehan 1985, 77). In de laatste fase kreeg Castle vooral kritiek van haar eigen Labour-fractie, die vond dat de wet niet ver genoeg ging omdat pensioenen buiten de wet vielen. Castle deed tot op het laatst pogingen om pensioenen op te nemen, maar Crossman verzette zich tegen deze bemoeienis met 'our side of things'. Hij maakte haar 'absolutely clear that we didn't want this' (Crossman 1977, 789). Castle accepteerde op 13 mei, enkele uren voor de behandeling van haar wetsontwerp in de *Lords*, zijn compromisvoorstel dat 'the Government were determined to deal with this by legislation, before equal pay becomes effective five years from now' (Crossman 1977, 919). Om die belofte werkelijkheid te zien worden zouden vrouwen uiteindelijk moeten wachten op Castles *Social Security Pensions Act* die twee regeringen later, in 1978, in werking zou treden. De *Equal Pay Bill* werd wet op 28 mei 1970, twee weken voor de algemene verkiezingen, die Labour onverwacht zou verliezen.

De trage 'vrijwillige' invoering van gelijke beloning bracht het TUC ertoe een ministerieel besluit te eisen, maar de conservatieve regering-Heath weigerde. Er kwamen opnieuw *grass-roots* acties. In 1973 en 1974 vond een niet eerder vertoond aantal stakingen door vrouwen plaats, gesteund door de vrouwen- en vakbeweging (cf. Meehan 1985, 39). Begin 1974 kwam Labour opnieuw aan de macht, in een periode van grote sociale onrust. De regering-Wilson kampte met hoge (loon)inflatie, snel stijgende werkloosheid en grote druk op het pond in combinatie met verzet in de Labour-partij tegen het lidmaatschap van de EEG (cf. Castle 1980, 316). De loonkosten mochten dus niet verder stijgen door gelijk-looneisen en de anti-EEG-gevoelens mochten niet worden aangewakkerd. Groot-Brittannië was derhalve 'reluctant to extend the competence of the EC in any direction' en 'had one objective and that was to ensure that the directive fitted into the newly introduced, but not implemented, *Equal Pay Act*' (cf. Pillinger 1992, 85).

Conclusie

Figuur 6.2 geeft de verhouding tussen politieke, economische en ideologische kosten en baten van een supranationale gelijk-loonbepaling weer. *Frankrijk* had al een wet op basis van de IAO-norm, waardoor het graag een hoge supranationale norm zag die de andere lidstaten aan dezelfde norm zou binden. Voor Frankrijk waren de baten van een gelijk-loonrichtlijn hoger dan de kosten. Al waren in *Nederland* de economische kosten in vergelijking met Frankrijk nog steeds hoog, mede als gevolg van het optreden van de Commissie waren de politieke en ideologische baten groter dan de kosten. In de *Bondsrepubliek* waren de politieke kosten hoger dan de baten, de economische kosten waren relatief hoog in vergelijking met Frankrijk en de ideologische kosten waren hoog. In *Groot-Brittannië* hielden de politieke kosten en baten elkaar vrijwel in evenwicht, maar waren de economische kosten in vergelijking met de andere lidstaten het hoogst en waren de ideologische kosten hoger dan de baten. Op grond van deze afweging valt te verwachten dat de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië *niet* en Frankrijk en Nederland *wel* akkoord zouden gaan met een richtlijn voor gelijk loon voor gelijke waarde.

6.3.1.3 De eerste richtlijn

De Commissie had haar voorstel niet gebaseerd op artikel 235 EEG-Verdrag voor 'onvoorziene gevallen' (zie noot 67), maar op artikel 100 EEG-Verdrag voor 'het nader

tot elkaar brengen van de wetgevingen van de lidstaten'. Ze benadrukte hiermee dat gelijke beloning onderdeel was van de gemeenschappelijke markt.

Figuur 6.2. Verwachte kosten en baten van 'gelijk loon voor gelijke waarde', 1974

	Frankrijk	Bondsrepubliek	Nederland	Groot-Brittannië
1a. politieke kosten: <i>verzet tegen supranationale bepaling gelijk loon/waarde</i>	gering: gaullistische partij	sterk, effectief: werkgevers, regeringspartijen, CDU/CSU	tamelijk gering: werkgevers, kleine conf. partijen	sterk, effectief: werkgevers, Labour ministers Conservatieven
1b. politieke baten: <i>pressie vóór supranationale bepaling gelijk loon/waarde</i>	sterk: overige pol. partijen, werkgevers, vakbeweging, vrouwenbew.	tamelijk sterk: DGB, vrouwen SPD, afdeling Politik für Frauen	sterk, effectief: MVM, parlement, vrouwen in vakbeweging en regeringspartijen; Eur. Commissie	sterk, effectief: TUC, vrouwenbew., Labour: vrouwen en backbenchers
2. economische kosten: 2a. uurlonen v/m (1972)* 2b. uurlonen vr. als % van m. in de 4 sectoren met de meeste vr. arbeidskrachten (1972)**	verschil 21,3 % 77,7 - 88,3 %	verschil 30,3 % 67,5 - 79,8 %	verschil 35,4 % 65,7 - 77,7 %	verschil 40,5 % 63,9 - 66,5 %
3. ideologische kosten = <i>weinig staatsinterventie, past niet in beleid;</i> ideologische baten = <i>sluit aan bij regeringsprogramma</i>	baten > kosten: -étatistisch -sluit aan bij gelijkheid (Giscard), voorbeeldrol	kosten > baten: -corporatistisch -sluit niet aan bij Tarifautonomie, Wahlfreiheit	baten > kosten: -corporatistisch -sluit aan bij herverdeling van kansen & inkomen	kosten > baten: -liberalistisch -sluit niet aan bij inflatiebestrijding en loonmatiging
verhouding kosten/baten van supranationale bepaling	baten > kosten	kosten > baten	baten > kosten	kosten > baten

* Uurlonen in de industrie (bron: Saunders en Marsden 1981, 221)

** Kleding en schoenen, textiel, electrotechniek, voeding/tabak (bron: Saunders en Marsden 1981, 228)

De ontwerprichtlijn verplichtte lidstaten om discriminerende bepalingen in wetten, CAO's en loonschalen buiten werking te stellen, functieclassificatiesystemen in te voeren en wettelijke garanties te bieden waardoor benadeelde werknemers een klacht konden indienen en beschermd werden tegen ontslag.

De tripartite *Artikel-119-groep* (zie paragraaf 5.3) boog zich over het richtlijnvoorstel. De Commissie had het beginsel 'gelijk loon voor gelijk werk' uitgebreid naar de IAO-norm 'gelijk loon voor werk van gelijke waarde', omdat de ervaring geleerd had dat 'gelijk loon voor gelijk werk' weinig praktisch effect had als gevolg van de sterke arbeidsmarktsegregatie waardoor mannen en vrouwen zelden precies hetzelfde werk deden. De werkgeversvertegenwoordigers verzetten zich met succes tegen de nieuwe norm met het argument dat het objectief classificeren van functies onmogelijk was. Voor de uitvoering had de Commissie aanvankelijk een Europese kaderovereenkomst in gedachten. Ze wilde van de gelegenheid gebruik maken om collectieve onderhandelingen op Europees niveau te lanceren en de verantwoordelijkheid voor de toepassing van het gelijk-loonprincipe bij werknemers en werkgevers te leggen (PB C 110/38, 13.12.73). De Commissie verkeek zich op de bereidheid van de vertegenwoordigers van de werknemers om directe

verantwoordelijkheid te dragen voor de toepassing van het beginsel. Haar idee stuitte niet alleen op verzet van de werkgevers, maar ook op terughoudendheid bij de vakbonden, waarop de Commissie haar voorstel voor een kaderovereenkomst introk.

In het *Coreper* probeerden de lidstaten het Commissie-voorstel te reduceren tot een overeenkomst die geen van hen zou verplichten hun nationale beleid bij te stellen. De Bondsrepubliek wenste artikel 235 EEG-Verdrag als verdragsbasis en de algemene verplichting 'maatregelen' te nemen in plaats van het strikte artikel 100 EEG-Verdrag voor het 'nader tot elkaar brengen van wetgevingen' (*Europe* 7.6.75). Ze verzette zich tegen het voorstel om een systeem op te zetten voor controle op de naleving in de ondernemingen. De Bondsrepubliek kende geen systeem voor toezicht op bedrijfsniveau en wenste de eventuele invoering ervan over te laten aan de sociale partners (*Europe* 1.11.73). Verschillende lidstaten, waaronder opnieuw de Bondsrepubliek, gingen er niet mee akkoord om op Europees niveau uniforme sancties vast te leggen. Ze introduceerden een zekere mate van flexibiliteit en bepaalden dat ze de doelstellingen 'in overeenstemming met nationale omstandigheden en wettelijke stelsels' zouden realiseren (Richtlijn 75/117, artikel 6). Onder die voorwaarde stemde de Bondsrepubliek ook in met het principe van controle in ondernemingen (*Europe* 18.12.74). Groot-Brittannië wees elke uitbreiding van artikel 119 af. De Commissie had het begrip 'loon' uitgebreid met 'op het loon gebaseerde wettelijke vergoedingen en uitkeringen behalve die welke voortvloeien uit stelsels van sociale zekerheid die rechtstreeks bij wet zijn geregeld' (PB C 114/46, 27.12.73). Hierbij baseerde ze zich op de uitspraak in *Defrenne-I* dat beroepsregelingen van sociale zekerheid mogelijk onder artikel 119 vielen. Groot-Brittannië, beducht voor de economische kosten, haalde de verwijzing naar sociale zekerheid uit de richtlijn.

De gelijk-loonrichtlijn kwam toch hoger uit dan een 'minimum common denominator'-overeenkomst door de interventie van Frankrijk. In de Artikel-119 werkgroep hadden de werkgevers de IAO-norm uit het Commissie-voorstel afgezwakt tot 'gelijk loon voor gelijk werk'. Frankrijk eiste in het *Coreper* echter dat de norm in de richtlijn werd uitgebreid naar 'gelijk loon voor werk van gelijk waarde', opdat andere lidstaten aan dezelfde norm gebonden zouden zijn als Frankrijk. Alle lidstaten behalve Ierland hadden inmiddels IAO-100 goedgekeurd, maar Groot-Brittannië, de Bondsrepubliek en Denemarken verzetten zich tegen de opname van de norm in een EEG-richtlijn, omdat deze in tegenstelling tot een IAO-conventie directe werking kon hebben. Tot op het laatst bleef het concept 'werk van gelijke waarde' omstreden, maar Frankrijk wilde niet toegeven.

In de tweede helft van 1974 bekleedde Frankrijk *het voorzitterschap* van de Raad. Het was het eerste Franse voorzitterschap onder het presidentschap van Giscard, wiens 'volonté de changement' (zie paragraaf 6.2.2) niet alleen het binnenlandse maar ook het internationale niveau gold (cf. Olivi 1998, 214). Hij wilde Frankrijk tot motor van Europese samenwerking maken en hechtte veel belang aan beleid voor vrouwen. Evenals de Commissie wilde Frankrijk graag vóór het *Internationaal Jaar van de Vrouw* de richtlijn goedgekeurd zien, en wel onder Frans voorzitterschap. Derhalve zette Frankrijk de tegenstribbelende lidstaten zwaar onder druk. In sommige lidstaten oefenden vrouwen pressie uit. Vrouwen van de afdeling *Politik für Frauen* en de DGB lobbyden bij de ambtenaren van het ministerie van arbeid die voor de Bondsrepubliek de onderhandelingen voerden (cf. Hoskyns 1996, 87). De Bondsrepubliek ging in het *Coreper* uiteindelijk akkoord met de richtlijn, in de veronderstelling dat ze toch geen

nieuwe wetgeving hoefde in te voeren. Haar juridische adviseurs waren namelijk tot de slotsom gekomen dat ook in het geval van 'werk van gelijke waarde' artikel 3.2 in de grondwet het recht van vrouwen op gelijke beloning voldoende garandeerde (cf. Hoskyns 1988, 41). Groot-Brittannië bleef zich echter verzetten tegen de norm 'voor werk van gelijke waarde', omdat het de EPA niet wilde veranderen en niet wilde riskeren dat ook de loonstructuur voor mannen moest worden aangepast (cf. Davies 1987, 28). Het Coreper bereikte geen overeenstemming. Op 17 december 1984 behandelde de Raad van sociale zaken de richtlijn. Tijdens de vergadering legde Groot-Brittannië zich neer bij een compromis-formulering, namelijk 'gelijke beloning voor gelijke arbeid of voor arbeid waaraan gelijke waarde wordt toegekend', nadat het de verzekering gekregen had dat het zijn *Equal Pay Act* op dat punt niet hoefde aan te passen. Het verkeek zich echter op een andere bepaling in de richtlijn, namelijk de verplichting om een vorm van functiewaardering in te stellen. De Commissie zou daarom in 1979 toch een inbreukprocedure starten tegen Groot-Brittannië. De Raad keurde de richtlijn goed en stelde op 10 februari 1975 de definitieve tekst vast (Richtlijn 75/117, PB L 045, 19.2.75). Voor de implementatie had de Commissie een termijn van zes maanden voorgesteld, maar de lidstaten gaven zichzelf een heel jaar de tijd.

Conclusie

Voor het eerst aanvaardde de Raad op sociaal terrein bindende minimumnormen voor de onderlinge aanpassing van nationale regelgeving (*Bulletin* 3-1975, 13). Bovendien lagen de minimumnormen boven het 'minimum common denominator'-niveau. Dit was des te meer verrassend, omdat gelijke-rechtenbeleid zonder het initiatief van de Commissie niet eens op de agenda gekomen zou zijn. Gesteund door kennis van zaken op het gebied van gelijke beloning, het *Defrenne-I*-arrest van het Hof, de pressie voor gelijke rechten op nationaal niveau en de tijdsdruk van het *Internationaal Jaar*, kon de Commissie haar sociale mandaat invullen met een nieuw instrument voor de verwezenlijking van gelijke beloning. De lidstaten gingen akkoord met het Commissie-initiatief vanwege de druk op nationaal en internationaal niveau om 'iets te doen voor vrouwen'. Ze gaven er de voorkeur aan *gezamenlijke* regelgeving te ontwikkelen, opdat alle lidstaten aan dezelfde normen moesten voldoen. Zoals te verwachten was op grond van de verhouding tussen de verwachte kosten en baten (zie figuur 6.2) verzetten de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië zich tegen de aspecten van de richtlijn die tot een dure aanpassing van hun nationale wetgeving konden leiden. Uiteindelijk stemden ze onder druk van Frankrijk in met een hogere norm dan een 'minimum common denominator'-norm, in de veronderstelling dat ze erin geslaagd waren een dure overeenkomst en aanpassing van hun wetgeving te vermijden. Ten onrechte, zoals zou blijken (zie hoofdstuk 7).

6.3.2 Gelijke Behandeling: Britse normen veroveren het continent

6.3.2.1 De Commissie laat vrouwen aan het woord

De paragrafen over de positie van de werkende vrouw in het SAP en de daaraan voorafgaande *Beleidslijnen* waren van de hand van Jacqueline Nonon, een Franse ambtenaar die sinds 1959 bij DG V werkte, en Sullerot. Nonon had in 1973 in het vernieuwde DG V de verantwoordelijkheid gekregen voor het gelijke-rechtenbeleid. Tegen de zin van de vakbonden, 'who claimed somewhat unconvincingly to be the best

spokesmen for working women' (Shanks 1977a, 86), kreeg ze toestemming om een ad-hocgroep van experts samen te stellen die de Commissie van advies moest dienen over verdere acties. Nonon benutte haar contacten om feministische experts voor te dragen in plaats van af te wachten wie door de regeringen benoemd zouden worden (cf. Hoskyns 1985, 81). In de ad-hocgroep zetelden vijf mannen en dertien vrouwen, onder wie Sullerot, Du Granrut en Vogel-Polsky. Andere leden waren Lady Nancy Seear, die in 1972 in het House of Lords een ontwerp voor een seksdiscriminatiewet had ingediend, en Elisabeth Haines, die deel uitmaakte van de afdeling *Politik für Frauen* bij het Duitse ministerie voor gezinszaken.

De *ad-hocgroep* kwam tussen februari en november 1974 vier maal bijeen. Ze had tot taak voorstellen te formuleren voor acties op het gebied van werving, herintreding, beroepsopleiding, kinderopvang en flexibele werktijden. De groep werkte onder tijdsdruk, aangezien Commissaris Hillery wilde dat de EEG een bijdrage leverde aan het *Internationale Jaar van de Vrouw* die meer omvatte dan alleen de gelijk-loonrichtlijn (*Bulletin S2-1974*, 26). In navolging van het rapport van Sullerot was de groep van mening dat vrouwen niet alleen gelijke, maar ook speciale behandeling nodig hadden. Tijdens de derde bijeenkomst, in juni 1974, kwam Vogel-Polsky met een tekst voor een 'juridisch instrument', een richtlijn, waarin ze gelijke behandeling (non-discriminatie) en gelijke kansen (positieve actie) combineerde (cf. Hoskyns 1996, 102). Haar voorstel sloot onder meer aan bij de Britse anti-discriminatiewet (in voorbereiding) en de consensus onder deskundigen dat gelijke beloning niet kon worden gerealiseerd zonder maatregelen om discriminatie tegen te gaan bij toegang tot de arbeidsmarkt (zie ook SER 1973). De Commissie accepteerde Vogel-Polsky's voorstel.

De ontwerprichtlijn ging vergezeld van een memorandum, dat Hillery als 'actieprogramma voor de vrouw' betitelde (*Europa van Morgen* 12.2.75). De Commissie keurde pas de negende versie van dit memorandum goed. In tegenstelling tot gelijke beloning was het concept 'gelijke behandeling' in de Commissie controversieel, omdat de leden het oneens waren over de vraag, of EEG-wetgeving kon worden opgerekt buiten 'de arbeidsmarkt'. Hillery was voorstander van sociaal beleid dat verder ging dan de arbeidsmarkt in strikte zin. Hij vond er een verdragsbasis voor door artikel 117 EEG-Verdrag breed te interpreteren: 'gelijke behandeling voor mannelijke en vrouwelijke werknemers is een van de doelstellingen van de Gemeenschap, voorzover de harmonisatie van levens- en arbeidsvoorwaarden op de weg van de vooruitgang moet worden bevorderd' (voorwoord, Richtlijn 76/207). Het memorandum benadrukte in zijn definitieve versie dat de Commissie zich niet bezighield met gezinsbeleid op zich, maar alleen met de aspecten die direct 'vrouwen die buitenshuis werkten' betroffen, zoals ouderschapsverlof en kinderopvang (cf. Hoskyns 1996, 103). Het memorandum somde de acties op die de Commissie in 1975 wilde ondernemen, zoals een voorlichtingsactie voor vrouwen, onderzoek naar kinderopvang en het stimuleren van aanvragen voor subsidies voor vrouwenprojecten van het Europees Sociaal Fonds, aangezien nog geen enkele lidstaat een project had ingediend (*Europe* 13.2.75).

De ontwerprichtlijn was beperkter van aard dan het memorandum, op advies van de juridische dienst van de Commissie die op zeker speelde, en bevatte geen voorstellen meer voor het verzoenen van werk en gezinsverantwoordelijkheden (cf. Hoskyns 1985, 81). Aangezien het verdrag de Gemeenschap zelfs voor de beperkte doelstelling van de ontwerprichtlijn niet de nodige bevoegdheden toekende, baseerde

de Commissie de richtlijn niet alleen op artikel 100 EEG-Verdrag, maar ook op artikel 235 EEG-Verdrag. Hillery had de mening gepeild van de vrouwelijke ambtenaren bij de Commissie over de ontwerprichtlijn. De helft van hen reageerde. Onder hen stemde 88% in met de richtlijn (*Europa van Morgen* 1975, 83). Op 12 februari 1975 stuurde de Commissie de richtlijn en het memorandum naar het Coreper. Hillery benadrukte bij de presentatie dat hij niet alleen maatregelen voor gelijke toegang tot opleiding, arbeidsmarkt en promotie voorstond, maar ook kinderopvang, verlof bij de ziekte van een kind en flexibilisering van arbeidstijd (*Europa van Morgen* 12.2.75). De lidstaten zouden niet op die laatste voorstellen ingaan (cf. Shanks 1977a, 21).

6.3.2.2 De lidstaten en gelijke behandeling

In tegenstelling tot gelijke beloning was gelijke behandeling van vrouwen een relatief nieuw issue. De IAO had weliswaar in 1958 *Conventie 111* goedgekeurd inzake discriminatie in werkgelegenheid en beroep, maar van de hier besproken lidstaten hadden alleen de Bondsrepubliek (15.6.61) en Nederland (15.3.73) de conventie geratificeerd en ze hadden nog geen maatregelen getroffen naar aanleiding van de ratificatie (Commissie 1974, V/1110/74). In Frankrijk en Groot-Brittannië was wetgeving in voorbereiding. Het voorstel van de Commissie voor wetgeving voor gelijke behandeling van vrouwen en mannen liep dus vooruit op de nationale praktijk.

Frankrijk

Giscard wilde bewijzen dat hij zijn verkiezingsbeloften voor vrouwen gestand zou doen en reserveerde ruimte op de parlementaire agenda voor gelijke-rechtenwetgeving. Staatssecretaris Giroud nam de gelegenheid te baat om voorstellen in te dienen voor gelijke toegang tot toelatingsexamens voor functies bij de overheid en een verbod op seksdiscriminatie. Het wetsvoorstel met betrekking tot toelatingsexamens verbood onderscheid naar sekse, al stond het ook toe 'bij uitzondering' uitsluitend mannen of uitsluitend vrouwen te recruter. De seksdiscriminatiwet bepaalde dat in het wetboek van strafrecht seksdiscriminatie 'en matière d'embauche et d'emploi' gelijkgesteld werd met discriminatie op grond van ras en bestraft kon worden met boetes en hechtenis (artikelen 187 en 416, *Code pénal*). De PS en PCF dienden amendementen in om ontslag tijdens zwangerschap en in de achttien maanden erna eveneens strafbaar te stellen. De amendementen haalden geen meerderheid in het parlement, maar Giroud benutte haar ministeriële bevoegdheden om ze alsnog in de wet op te nemen (cf. Mazur 1991, 129). Een amendement van de rechtse partijen verzakte de wet en versterkte de positie van de werkgevers aanzienlijk door het begrip 'motif légitime' te introduceren: indien een werkgever een 'motif légitime' had om een vrouwelijke sollicitant of werknemer anders te behandelen dan een mannelijke, werd hij vrijgesproken van discriminatie. Tijdens een marathonzitting in april 1975 nam het parlement beide wetten aan, ondanks protest van de linkse oppositiepartijen dat ze te zwak waren.

Inmiddels had Giroud in mei 1975 een 'Actieprogramma met 100 maatregelen' ingediend. Het vertoonde veel overeenkomsten met het Memorandum dat Hillery in maart 1975 aan de Raad voorlegde. Deels werkten er dezelfde personen aan mee, zoals Sullerot en Du Granrut. Een groot verschil lag in de beperking van het EEG-memorandum tot de arbeidsmarkt, terwijl Girouds programma stelde dat de

discriminatie van vrouwen op de arbeidsmarkt wortelde in hun rol in het gezin, waardoor werkgevers vrouwen als tweederangs arbeidskrachten behandelden:

‘S’il est normal que l’entreprise aborde les problèmes relatifs au travail des femmes en termes de coût, et reconnaisse qu’elle emploie des femmes parce que “elles coûtent moins cher, elles constituent une main-d’oeuvre mobile, il est plus facile de s’en débarrasser, leur congédiement étant considéré comme plus acceptable, elles sont à coût égal plus adroites et plus souples que les machines” (réunion d’experts patronaux sous l’égide de l’OCDE, 16/18 mai 1973), il n’est pas acceptable que l’État, c’est-à-dire la collectivité entretienne par son intervention la situation ainsi décrite’ (Giroud 1976, 21).

Giroud stelde voor een *algemene* antidiscriminatiewet in te voeren die uit één artikel zou bestaan: ‘Toute disposition réglementaire ou tout contrat qui, sans motif légitime, refuse un bien, un service ou le bénéfice d’un droit à une personne en raison de son sexe est déclaré nul et non avenu’ (Giroud 1976, 188). De vrouwenbeweging steunde het voorstel, maar wenste wel de bepaling ‘sans motif légitime’ te schrappen gezien het misbruik waartoe die aanleiding kon geven (cf. Choisir 1978, 119). De regering zette Girouds voorstel voor een antidiscriminatiewet echter laag op de agenda (cf. Giroud 1976, 195). Daar zou het ook bij blijven zolang Giscard president was.

Effectieve pressie voor verbetering van de positie van vrouwen ontbrak, onder meer omdat de vakbonden het oneens waren over de vraag of in het kader van het uitbannen van discriminatie beschermende maatregelen voor vrouwen gehandhaafd of opgeheven moesten worden. De CGT eiste specifieke bescherming voor vrouwen in de vorm van vervroegde pensionering en verlof voor de moeder bij ziekte van een kind. De CFDT en FO wilden juist geen kortere werkweek of vervroegd pensioen voor vrouwen, omdat dergelijke speciale behandeling vrouwen tot dure, dus onaantrekkelijke werkneemsters zou maken. Elke vorm van bescherming zou zich als een boemerang tegen hen keren (cf. Callet en Du Granrut 1973, 224-29). Giroud sloot zich aan bij de laatste opvatting (cf. Giroud 1976, 22).

De Bondsrepubliek

In de Bondsrepubliek stond in 1975 het onderwerp ‘antidiscriminatiewetgeving’ nog niet op de agenda. De vrouwenbeweging had andere prioriteiten (zie paragraaf 6.2.2). De *Bundestag* had in 1973 een *Kommission Frau und Gesellschaft* geïnstalleerd die onderzoek moest doen naar de positie van vrouwen, maar haar rapport kwam pas uit in 1980 (cf. Lovenduski 1986, 273). Haines, die zitting had in het adhoc-comité onder leiding van Nonon, hield de afdeling *Politik für Frauen* op de hoogte van de voorbereiding van de EEG-richtlijn, maar ze was niet betrokken bij de onderhandelingen in het Coreper. De DGB wenste geen algemene gelijke-behandelingswetgeving uit vrees voor afbraak van beschermende wetgeving en inbreuk op haar autonomie bij de CAO-onderhandelingen. De regering steunde de opvatting van de DGB: ze was van mening dat seksegelijkheid door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten moest worden gerealiseerd. Kanselier Helmut Schmidt liet weten dat hij in het kader van het *Internationaal Jaar* wel iets voor vrouwen overhad, maar dat er geen ruimte was voor wettelijke hervormingen (cf. EMMA 1991, 88). Bovendien zou volgens de regering het verbieden van specifieke vormen van discriminatie een stap terug zijn ten opzichte van het algemene verbod op discriminatie in de grondwet (cf. Lovenduski 1986, 273). Pas in 1977 kwam in de Bondsrepubliek seksediscriminatiewetgeving op de politieke agenda, onder invloed van de EEG en ontwikkelingen in de VS en Zweden (zie verder hoofdstuk 7).

Nederland

Evenals in de Bondsrepubliek zou in Nederland de discussie over gelijke behandeling op gang komen onder Angelsaksische invloed en als gevolg van de EEG-richtlijn. Bij de behandeling van de Wet Gelijk Loon in december 1974 vroegen parlementsleden van de PvdA en de kleine linkse partijen de regering de wet uit te breiden met een breder verbod op discriminatie dan alleen loondiscriminatie, zoals in de Amerikaanse en Britse seksediscriminatiewetgeving. Volgens hen moest haast gemaakt worden met brede antidiscriminatiewetgeving, omdat de recessie vrouwen harder trof dan mannen en werkende gehuwde vrouwen ervan beschuldigd werden de plaats van kostwinners bezet te houden. De SER had in zijn advies ook al gewezen op de beperkte waarde van een gelijk-loonwet zonder bredere maatregelen tegen discriminatie (cf. SER 1973, 8). Vrouwenorganisaties drongen zelfs aan op uitstel van de gelijk-loonwet omdat deze te beperkt was. Minister Boersma zei zich 'van deze problematiek bewust' te zijn, maar te willen afwachten of de praktijk aanleiding zou geven tot optreden (*Handelingen* 1974, 13031, nr. 3, 10). Die opmerking lokte veel kritiek uit. Parlements lid Barendregt wees op de uitkomst van een onderzoek door het Britse Hogerhuis waaruit wijdverbreide discriminatie bleek (*Handelingen* 1974, 13031, 1722). Liberale en linkse parlementsleden verwezen naar de ontwerprichtlijn gelijke behandeling die de Commissie al bij de Raad had ingediend (*Handelingen* 1974, 13031, 1792; *Handelingen* 1974-5, 13031, 339). Boersma was naar zijn zeggen 'van harte bereid mee te werken aan de totstandkoming van een dergelijke EEG-richtlijn' (*Handelingen* 1974-5, 13031, 398), maar bleek tegelijkertijd grote bezwaren te hebben tegen het voorstel. Hij vond zowel de richtlijn als de Britse seksediscriminatiewet te ambitieus en te breed, en klaagde erover dat de Britse wet zelfs discriminatie bij het afsluiten van leningen en hypotheeklen expliciet verbood (*Handelingen* 1974-5, 13031, 401). Bovendien was hij er niet van overtuigd dat een wet de beste oplossing was (*Handelingen* 1974, 13031, 1781 en 1795).

Groot-Brittannië

Op het moment dat de Commissie de richtlijn voorbereidde, was Groot-Brittannië de enige lidstaat waar de ontwikkeling van dergelijke wetgeving al vergevorderd was. In het kielzog van de *Race Relations Act* startte al in 1968 een lobby voor seksediscriminatiewetgeving en diende parlements lid Joyce Butler een initiatiefwetsontwerp in. Minister Castle wilde echter geen anti-discriminatiebepaling opnemen in 'haar' *Equal Pay Act*, omdat ze niet wilde ingrijpen in de 'non-contractual elements of employment' om te voorkomen dat het TUC de hele wet zou afwijzen (cf. Meehan 1985, 65). Tijdens de behandeling van de EPA waarschuwde conservatief parlements lid Robert Carr haar vergeefs dat de gelijk-loonwet weinig doeltreffend zou zijn zonder een anti-discriminatiebepaling (cf. Meehan 1985, 65).

De *Fawcett Society* ontwikkelde zich tot koepelorganisatie voor iedereen in de vrouwenbeweging, de NCCL, het parlement, het TUC en de CBI die zich inzette om seksediscriminatiewetgeving onder de regering-Heath op de agenda te houden (cf. Meehan 1985, 42). In 1972 diende Labour lid William Hamilton een herziene versie van Butlers wetsontwerp in. De *Women's Lobby*, deel van de radicale vrouwenbeweging, volgde de parlementaire behandeling van zijn voorstel en op de dag van het debat, 28 januari 1972, 'angry hisses from the public galleries greeted the Home Office Minister's rejection' (Meehan 1985, 48). Minister van binnenlandse zaken Richard Sharples verwierp Hamilton's tekst met de opmerking dat 'women were best suited to

occupations that were extensions of their domestic roles' (Meehan 1985, 66). In hetzelfde jaar diende Lady Seear, lid van de *Fawcett Society*, in het Hogerhuis een soortgelijk wetsontwerp in. Het Hogerhuis besloot een bijzondere kamercommissie de feitelijke situatie met betrekking tot de discriminatie van vrouwen in het arbeidsproces, onderwijs en beroepsopleiding te laten onderzoeken om het wetsontwerp beter te onderbouwen. Vrouwengroepen verzamelden bewijsmateriaal van discriminatie (cf. Meehan 1985, 48). De kamercommissie rapporteerde in 1973 dat discriminatie ernstiger was en frequenter voorkwam dan ze had aangenomen. Ook de commissieleden die aanvankelijk de noodzaak tot actie niet inzagen, waren op basis van het materiaal overtuigd van het nut van anti-discriminatiewetgeving. Begin 1973 diende Hamilton in het Lagerhuis opnieuw een wetsontwerp in. Demonstraties van vrouwenorganisaties droegen ertoe bij dat het wetsontwerp een tweede lezing kreeg. De conservatieve regering probeerde ondertussen het initiatief (en vrouwelijke kiezers) terug te winnen en bracht in november 1973 een adviesrapport uit met de titel 'Equal Opportunities for Men and Women', waarin ze wetgeving voor gelijke kansen voorstelde (cf. Meehan 1985, 66). Tijdens de campagne voor de verkiezingen van februari 1974 beloofden de Conservatieven, Labour en Liberals alledrie wetgeving voor gelijke rechten op het werk (cf. Davies 1987, 36).

Labour kwam in 1974 opnieuw aan de macht. De *Fawcett Society*, het TUC en de NCCL drongen er bij minister van binnenlandse zaken Jenkins meteen op aan anti-discriminatiewetgeving in te voeren (cf. Meehan 1985, 50). De regering zegde toe een dergelijke wet op te stellen. Conservatieve media deden de toezegging af als 'stemmenwinner voor de volgende verkiezingen' (cf. Meehan 1985, 51). Jenkins zag gelijke-rechtenwetgeving echter niet louter als 'stemmenwinner', al maakte hij zich wel zorgen over de geringe aantrekkingskracht van Labour op jonge vrouwen (cf. Jenkins 1991, 375). De links-liberale Jenkins had in de jaren zestig als minister een reputatie opgebouwd als 'frenziek promotor of liberal laws' zoals de abortuswet, de *Sexual Offences Bill* (homoseksualiteit uit het strafrecht) en de *Race Relations Act*. In 1975 had hij weliswaar andere prioriteiten, zoals de bestrijding van het terrorisme, maar hij benoemde Anthony Lester, een progressief jurist en mensenrechtenspecialist, als medewerker 'to encourage and give direction to my human rights commitment, particularly the preparation of anti-discrimination legislation, both sexual and racial' (Jenkins 1991, 376). Jenkins leunde verder op fractiemedewerkster Shirley Summerskill, 'gezegend' met een 'hereditary commitment to women's rights' (Jenkins 1991, 376) gezien de reputatie van haar moeder Lady Edith Summerskill als voorvechtster van gelijke rechten in het Hogerhuis.

Jenkins en Lester brachten in september 1974 het *Sex Discrimination White Paper* uit, ondanks hevige 'departmental opposition at upper-middle level' (cf. Jenkins 1991, 375). Op Jenkins' verzoek leverden vertegenwoordigsters van de vrouwenbeweging uitgebreid schriftelijk en mondeling commentaar op de tekst. Ze hadden kritiek op het ontbreken van sociale zekerheid, pensioenen, belastingen en positieve discriminatie, op het feit dat de klaagster moest bewijzen dat de andere partij de bedoeling had te discrimineren en op de afschaffing van beschermende wetgeving voor vrouwen (cf. Meehan 1985, 52). Ook het TUC wilde beschermende bepalingen liever uitbreiden naar mannen dan ze af te schaffen voor vrouwen. De CBI weigerde commentaar.

In maart 1975 publiceerde Jenkins het definitieve wetsontwerp. De wet verbood discriminatie op grond van geslacht en huwelijkse staat op het gebied van arbeid en

onderwijs. Beschermende maatregelen voor vrouwen bleven gehandhaafd. Op drie punten was het ontwerp vergaander dan het *White Paper*, dankzij 'diffusion of innovation' vanuit de VS en de inbreng van de vrouwenbeweging (cf. Lovenduski 1986, 256). *Ten eerste* had Jenkins het concept *indirecte discriminatie* geïntroduceerd. In december 1974 hadden hij en Lester de VS bezocht. 'Both the Home Secretary and his adviser knew about and admired the Kennedy-Johnson civil rights reforms' (Meehan 1985, 87). Hun gesprekspartners, Amerikaanse ambtenaren, overtuigden hen ervan dat anti-discriminatiebeleid alleen doeltreffend zou zijn als het zich richtte op de effecten van het gedrag van werkgevers in plaats van op hun motieven. Om die reden was de introductie van het concept 'indirecte discriminatie' van cruciaal belang. In de VS ontbrak het concept oorspronkelijk in de wet, maar het Supreme Court had in zijn jurisprudentie over seksdiscriminatie het begrip geïntroduceerd (cf. Meehan 1985, 76). Jenkins liet indirecte discriminatie in de Britse wet definiëren als 'where a substantial number of one sex is unable, to their detriment, to comply with an apparently neutral rule, applicable to both sexes, which cannot be shown to be related to job performance'. *Een tweede belangrijke verbetering* onder invloed van de Amerikaanse reis was de instelling van een sterke *Equal Opportunities Commission* (EOC) voor handhaving van de wet, met meer bevoegdheden dan de *Race Relations Board* die Jenkins in 1968 had opgezet voor de supervisie van de Race Relations Act (cf. Davies 1987, 37). *De derde verbetering* betrof de introductie van positieve-actiemaatregelen. Jenkins had het concept 'positieve actie' aanvankelijk afgewezen, omdat dit de nondiscriminatie-filosofie waarop de voorstellen gebaseerd waren, zou ondermijnen (cf. Meehan 1985, 76). Onder druk van de vrouwenbeweging kreeg het wetsvoorstel een clause die positieve discriminatie toestond bij de toelating tot opleidingen, maar niet in sollicitatieprocedures.

Het TUC en de NCCL stelden voor om, in navolging van de *Labour Relations Act*, het principe van omkering van bewijslast te hanteren, maar hun voorstel strandde op een negatief advies van het Schotse ministerie van justitie (cf. Meehan 1985, 76). De CBI slaagde erin ontheffing te krijgen van de wet voor bedrijven met vijf of minder werknemers. Dit beperkte de effectiviteit van de wet aanzienlijk, omdat veel vrouwen juist in kleine bedrijven werkzaam waren. Het parlement behandelde de wet in de zomer van 1975. Zowel Conservatieven als Labour stemden in met het voorstel en de *Sex Discrimination Act* (SDA) werd eind 1975 van kracht. De regering stelde tegelijkertijd de *Equal Opportunities Commission* in, die de bevoegdheid kreeg toe te zien op naleving van de gelijke-rechtenwetgeving, onderzoek in te stellen, juridische bijstand te verlenen en een klacht in te dienen in 'victimless cases' zoals bij discriminatie in personeelsadvertenties.

Het *Coreper* startte de behandeling van het Commissie-voorstel in april 1975, vrijwel gelijktijdig met de parlementaire behandeling van de Britse SDA. Groot-Brittannië genoot een informatievoorsprong op de overige lidstaten. Er was de Britten veel aan gelegen deze te benutten om ervoor te zorgen dat de andere lidstaten eveneens gebonden werden aan een wettelijk verbod op seksdiscriminatie en te voorkomen dat de richtlijn verder zou gaan dan de SDA. Groot-Brittannië wilde derhalve sociale zekerheid uit de richtlijn halen.

Conclusie

Voor de *Bondsrepubliek* was de invoering van een nationale anti-seksdiscriminatiwet onaantrekkelijk, omdat tegenover de kosten nauwelijks baten stonden. *Nederland* stond

op nationaal niveau onder druk om wetgeving in te voeren, maar verkeerde in onzekerheid over de te verwachten kosten en baten. *Groot-Brittannië* had daar juist een zeer duidelijk beeld van: elke afwijking van de eigen wetgeving was duur en onaanvaardbaar. *Frankrijk* had als enige lidstaat van de vier geen uitgesproken voorkeur. Op grond van de verhouding tussen kosten en baten (figuur 6.3) was het niet te verwachten dat de lidstaten akkoord zouden gaan met het Commissie-voorstel. De pressie van en aandacht voor de positie van vrouwen op nationaal en internationaal niveau bemoeilijkten echter een volledige afwijzing van het voorstel.

Figuur 6.3. Verwachte kosten en baten van het Commissievoorstel 'gelijke behandeling', 1975

	<i>Frankrijk</i>	<i>Bondsrepubliek</i>	<i>Nederland</i>	<i>Groot-Brittannië</i>
1a. politieke kosten: <i>verzet tegen richtlijn gelijke behandeling incl. sociale zekerheid</i>	tamelijk sterk: werkgevers, gaullisten (regering)	sterk: SPD (regering), werkgevers, vakbeweging	sterk: werkgevers, CDA (regering)	sterk: Labour (regering), werkgevers
1b. politieke baten: <i>pressie vóór richtlijn gelijke behandeling incl. sociale zekerheid</i>	sterk: vrouwenbew., vakbeweging, liberalen (regering), PS en PCF	gering: vrouwen in SPD, afdeling <i>Politik für Frauen</i>	sterk: vrouwenbew., PvdA (regering), VVD	sterk: vrouwenbew., burgerrechten, vakbeweging, Labour - backbench
2. economische kosten: <i>gelijke beh. sociale zekerheid</i>	geen hoge kosten	hoge kosten	hoge kosten	hoge kosten
3. ideologische kosten = <i>weinig staatsinterventie, past niet in beleid</i> ideologische baten = <i>sluit aan bij regeringsprogramma/bestaand beleid</i>	baten > kosten: -étatistisch -sluit aan bij voorhoederol, beleid Giscard en Giroud -sluit <i>niet</i> aan bij bescherming	kosten > baten: -corporatistisch -past niet bij Wahlfreiheit, Tarifautonomie	kosten baten: -corporatistisch -sluit aan bij gelijke kansen -sluit niet aan bij kostwinner	kosten = baten: -liberalistisch -sluit aan bij SDA -sluit <i>niet</i> aan bij bezuinigingen (soc. zekerheid, pensioenen)
verhouding kosten/baten richtlijn gelijke behandeling	<i>baten > kosten</i>	<i>kosten > baten</i>	<i>kosten > baten</i>	<i>kosten > baten</i>

6.3.2.3. De tweede richtlijn

Vanaf het moment dat de taak van de ad-hocgroep afgerond was, waren vrouwelijke deskundigen nauwelijks nog bij de totstandkoming van de richtlijn betrokken. De Commissie liet zich vertegenwoordigen door een (mannelijke) senior ambtenaar, die telkens door Nonon geïnformeerd moest worden (cf. Hoskyns 1985, 82). Het Coreper stond in principe welwillend tegenover een richtlijn voor gelijke behandeling, maar had grote bezwaren toen duidelijk werd dat er ook financiële consequenties aan verbonden konden zijn. Het Commissie-voorstel bevatte twee zeer gevoelige punten, namelijk het afschaffen van beschermende wetgeving en van uitzonderingen voor seksespecifieke beroepen, en het afschaffen van ongelijke behandeling bij pensioenleeftijd en in de sociale zekerheid. Op deze punten werd de richtlijn zwaar geamendeerd.

Het eerste gevoelige punt betrof de uitzonderingen en vormen van speciale behandeling. De ontwerprichtlijn noemde *niet* de gangbare uitzonderingen op gelijke behandeling voor de toegang tot opleidingen en beroepen, zoals voor het leger,

vroedvrouwen en scholen op confessionele grondslag, en voor beschermende wetgeving zoals het verbod op nachtarbeid en maatregelen in verband met zwangerschap en moederschap. Volgens Hoskyns wees dit er op 'how new the area was to those involved' (Hoskyns 1996, 103). Dit gold echter beslist niet voor de ad-hocgroep die de tekst had voorbereid. Lady Seear en Du Granrut waren zeer goed ingevoerd. De ad-hocgroep wilde veeleer voorkomen dat de mogelijkheid om uitzonderingen te maken voor seksspecifieke opleidingen en beroepen en de toestemming om beschermende maatregelen te handhaven misbruikt zouden worden. De juridische dienst van de Commissie was bovendien zeer vertrouwd met het oneigenlijk gebruik van uitzonderingen op bepalingen van gelijke behandeling. Gelijke behandeling en non-discriminatie waren veelgebruikte beginselen in het Verdrag waar het ging om het vrij verkeer van goederen (artikelen 30, 34, 37 en 95 EEG-Verdrag), diensten (artikel 59 EEG-Verdrag), personen (artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag) en kapitaal (artikel 67 EEG-Verdrag). Ook in die gevallen golden uitzonderingen, maar onder strikte voorwaarden, en wie zich erop beriep moest het gebruik ervan kunnen legitimeren (cf. More 1999, 525).

Onder druk van het Coreper nam de Commissie toch de 'klassieke' uitzonderingen op gelijke behandeling op voor bescherming bij zwangerschap en moederschap en de toegang tot seksspecifieke beroepen. Ze slaagde er wel in de toegestane uitzonderingen te beperken en te voorzien van een vorm van controle, die in de jaren tachtig nog verstrekkende gevolgen zou blijken te hebben. De lidstaten kregen vier jaar de tijd om de uitzonderingen voor seksspecifieke beroepen te inventariseren. Vervolgens moesten ze regelmatig nagaan of het handhaven van de uitzonderingen nog gerechtvaardigd was en moesten ze de Commissie daarvan op de hoogte houden (Richtlijn 76/207, artikel 2.2 - 9.2). Ook dienden ze beschermende bepalingen in wetgeving en CAO's die in strijd waren met het beginsel van gelijke behandeling op termijn te herzien. Dit betekende dat bijvoorbeeld het verbod op nachtwerk voor vrouwen moest worden opgeheven of uitgebreid naar mannen.

Het *tweede gevoelige punt* waren de bepalingen in verband met sociale zekerheid en pensioenleeftijd, die de Commissie had opgenomen als deel van de arbeidsvoorwaarden waarop gelijke behandeling van toepassing moest zijn. Dit was de tweede poging van de Commissie sinds de uitspraak in *Defrenne-I* om gelijke rechten ten aanzien van sociale zekerheid vast te leggen. De lidstaten hadden sociale zekerheid uit de eerste richtlijn gehaald. In het Memorandum bij de tweede richtlijn zette de Commissie uiteen dat een stelsel van sociale zekerheid dat gericht was op de man als kostwinner niet langer bij de sociaal-economische realiteit paste. De Bondsrepubliek, Nederland, Groot-Brittannië en Denemarken verzetten zich echter tegen de opname van sociale zekerheid in de richtlijn (*Europe* 7.6.75). De bepalingen werden op de valreep geschrapt. Hiervoor was de interventie van Groot-Brittannië beslissend. Het was namelijk de bedoeling de richtlijn goed te keuren tijdens de Raad van sociale zaken in juni 1975, onder voorzitterschap van de Ierse minister O'Leary en in aanwezigheid van Hillery, die vervolgens naar de VN-Conferentie in Mexico zou vertrekken. Hij wilde daar graag de goedkeuring van twee richtlijnen melden. In een vurig betoog overtuigde de Britse minister Castle de aanwezigen echter ervan dat de richtlijn slecht doordacht was. Gelijke behandeling in sociale zekerheid zou voor vrouwen juist nadelig zijn omdat deze hun beroofde van voordelen als vervroegde pensionering (*Europe* 18.6.75). Castle wilde de pensioenen uit de richtlijn halen, omdat de richtlijn

anders de pensioenwet doorkruiste waar ze binnen de Britse regering al maanden hard voor vocht en die volgens sommige collega-ministers toch al 'too generous to women' was (Castle 1980, 116). Het gelijktrekken van de pensioenleeftijd zou Groot-Brittannië £1.400 miljoen kosten, 'which my country just has not got at the present time', temeer daar in juni 1975 het pond onder grote druk stond en de inflatie van 28% de Britse regering toch al tot bezuinigingen en loonmaatregelen dwong (Castle 1980, 435).

Castles onvrede met de richtlijn was niet alleen ingegeven door kostenoverwegingen en bezorgdheid om het lot van haar pensioenwet. Hillery en andere voorstanders van de richtlijn hadden de pech dat de 'heldin' van de Britse *Equal Pay Act* een felle 'anti-marketeer' was die een week vóór de Raadsvergadering haar verlies had moeten incasseren bij het Britse referendum over de EEG.⁷⁴ Haar optreden in de Raad werd in de eerste plaats ingegeven door haar teleurstelling over het verloren referendum en haar afkeer van de EEG: 'Here am I, ready to accept that I must cooperate now with the Council of Ministers, but still nursing reticences and unhappiness about the Market' (Castle 1980, 410). Ze had besloten zelf de Raadsvergadering bij te wonen om 'die daar' eens een lesje te leren: 'I want to see that the EEC institutions develop some of the intellectual discipline we have to have in our own Government' (Castle 1980, 420). Ze vond het Commissie-voorstel zwak, 'one of those pretentious pieces of EEC "legislation" which can be as grandiose as you like because everyone ignores them when it suits them', terwijl, zoals ze tijdens de lunch tegen de Franse minister van financiën zei: 'A law is a law and should be drafted with the intention that it shall be enforced' (Castle 1980, 419). Het resultaat van haar interventie was dat de Raad, 'clearly staggered', de zitting opschortte. Na bilateraal overleg werd de zitting hervat, maar tegen middernacht stelde de voorzitter vast dat overeenstemming niet haalbaar was (*Europe* 19.6.75). Hij stuurde het richtlijnvoorstel terug naar het Coreper met de opdracht zich opnieuw over de problematiek te buigen (*Europa van Morgen* 25.6.75). Hillery moest zich in Mexico beperken tot het vermelden van 'de inspanningen van de Gemeenschap om gelijke beloning tot stand te brengen' (*Negende Algemeen Verslag* 1975, 289).

De materie van gelijke behandeling bevatte nog enkele problematische aspecten. De Commissie had 'gelijke behandeling' 'actief' gedefinieerd als 'het elimineren van alle discriminatie op grond van geslacht of van echtelijke staat of gezinssituatie, inclusief het aannemen van passende maatregelen om vrouwen gelijke kansen te geven' (Commissie 1975, COM(75)36, artikelen 1-2). Het Coreper haalde de aansporing voor positieve actie uit de richtlijn en formuleerde het begrip 'gelijke behandeling' passief: 'dat iedere vorm van discriminatie is uitgesloten' (Richtlijn 76/207, artikel 2.1). Toen de Commissie erop wees dat op basis van deze formule positieve-actiemaatregelen een overtreding van de richtlijn vormden, terwijl dat niet de bedoeling kon zijn, voegde het Coreper eraan toe dat de richtlijn geen belemmering vormde voor 'maatregelen die beogen te bevorderen dat mannen en vrouwen gelijke kansen krijgen' (Richtlijn 76/207, artikel 2.4).

Een ander punt van onenigheid was de verdragsbasis van de richtlijn (*Europe* 7.6.75). De Commissie had de combinatie van artikel 100 EEG-Verdrag en artikel 235 EEG-Verdrag voorgesteld. De Bondsrepubliek wenste geen algemeen verbod op sekse-discriminatie en wenste de richtlijn te beperken tot een verzoek aan de lidstaten

⁷⁴ Op 5 juni 1975 stemde 68,3% van de Britse kiezers voor continuering van het EEG-lidmaatschap van Groot-Brittannië.

om discriminerende bepalingen uit hun wetgeving te verwijderen (*Europe* 13.6.75). De Bondsrepubliek gaf derhalve ditmaal de voorkeur aan artikel 100 EEG-Verdrag, 'de onderlinge aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt', omdat zij in dat geval ongelijke behandeling alleen hoefde aan te pakken voorzover schade ontstond aan het vrij verkeer of de concurrentie in de gemeenschappelijke markt. Voor de Commissie, Groot-Brittannië en Frankrijk was een dergelijke minimalistische interpretatie onaanvaardbaar en in strijd met het SAP. Artikel 235 EEG-Verdrag, daarentegen, vroeg 'passende maatregelen' om een bepaalde doelstelling te verwezenlijken, in dit geval het beginsel van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt. Het Coreper besloot de richtlijn op artikel 235 EEG-Verdrag te baseren.

Het Italiaanse voorzitterschap in de tweede helft van 1975 was er veel aan gelegen de richtlijn goedgekeurd te krijgen. In alle lidstaten stonden 'vrouwen' op de agenda, als gevolg van de nationale manifestaties voor het *Internationaal Jaar* en omdat vrouwen hard getroffen werden door de economische recessie. Vooral onder jonge vrouwen was de werkloosheid hoog, maar de Raad had in juni speciale maatregelen voor werkloze vrouwen afgewezen (*Europe* 18.6.75). Omwille van het 'politieke en psychologische effect' vond Italië het van belang concrete maatregelen te nemen (*Europe* 5.12.75, 18.12.75). Uit de *Eurobarometer*-opiniepeiling bleek dat de bevolking 'werkloosheid' en 'coördinatie van sociaal beleid' tot de prioriteiten van de EEG rekende (*Europe* 19.12.75). Italië kreeg extra steun 'van buitenaf'. De actiegroep *Vrouwen voor Europa*, waarin onder andere Nonon (DG V), Fausta Deshormes La Valle (DG Voorlichting) en Brunfaut (Belgische vakbeweging) actief waren, besloot druk uit te oefenen op de Raad voor sociale zaken en organiseerde op de dag van stemming over de tweede richtlijn een demonstratie in Brussel waaraan ook de vakbeweging en ruim veertig vrouwenorganisaties deelnamen. De Italiaanse minister van arbeid Toros, voorzitter van de Raad, ontving een delegatie van vakbondsvrouwen en leden van *Vrouwen voor Europa* (cf. De Groote en Thys 1979, 45). De delegatie protesteerde met name tegen het schrappen van sociale zekerheid uit de richtlijn (cf. Brunfaut 1979, 138). Nederland, Denemarken en de Bondsrepubliek hadden zich door Castles kritiek gesterkt gevoeld in hun verzet tegen de potentiële kosten van de richtlijn en wilden alle bepalingen in verband met sociale zekerheid elimineren. De Commissie wilde echter niet toegeven. Met steun van Italië wist ze er de toezegging uit te slepen dat ze 'de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid' in een volgend instrument mocht regelen (cf. Richtlijn 76/207, voorwoord en artikel 1.2; Hoskyns 1996, 105).

Tot op het laatst was er nog onenigheid tussen de lidstaten over de reikwijdte van het begrip 'non-discriminatie', de juridische bijstand en de deadline voor de implementatie. Op het punt van de reikwijdte van het begrip 'non-discriminatie' werd de richtlijn uiteindelijk sterker dan het ontwerp van de Commissie, omdat de lidstaten tijdens de Raadsvergadering van 18 december toegaven aan de Britse eis om het verbod op discriminatie uit te breiden met een verbod op indirecte discriminatie. Groot-Brittannië kon aannemelijk maken dat het niet-opnemen van de term 'indirecte discriminatie' uiteindelijk slechts tot uitstel zou leiden, aangezien de Amerikaanse ervaring geleerd had dat de rechter klachten over indirecte discriminatie zou honoreren.

De Britse eis dat de lidstaten een *aparte commissie* moesten creëren naar het model van de EOC voor juridische bijstand aan degenen die zich gediscrimineerd voelden en voor controle op de uitvoering van gelijke behandeling, werd afgewezen. Vooral de Bondsrepubliek verzette zich, omdat de Duitse vakbeweging en werkgevers tegen een dergelijke instantie waren. De Bondsrepubliek achtte de bestaande regeling voldoende, waarin benadeelden zich tot de rechter konden wenden (*Europe* 18.12.75, 19.12.75). De lidstaten accepteerden wel de verplichting ervoor te zorgen dat degene die een klacht indiende wettelijk tegen ontslag beschermd werd (Richtlijn 76/207, artikelen 6-7). De lidstaten besloten de termijn voor implementatie op te rekken tot dertig maanden, zodat landen als Nederland de tijd zouden hebben wetgeving te introduceren. Dit betekende dat de richtlijn pas op 12 augustus 1978 van kracht zou worden. De Raad keurde de richtlijn op 18 december 1975 goed. De tekst werd formeel goedgekeurd op 9 februari 1976 (PB L 39/40-42, 14.2.1976).

Evenals bij de gelijk-loonrichtlijn stemde de Bondsrepubliek in met de gelijke-behandelingsrichtlijn in de veronderstelling dat zij haar wetgeving toch niet hoefde aan te passen, omdat artikel 3.3 in de Grondwet ongelijke behandeling verbood (cf. Hoskyns 1988, 41). Die veronderstelling leek echter meer gebaseerd op de ervaring dat zij van supranationale handhaving weinig te vrezen had, dan op een vergelijkende analyse van het grondwetsartikel en de richtlijn, aangezien artikel 3 'nach weitgehend einhelliger Ansicht' volgens juristen alleen gold voor reeds bestaande arbeidsverhoudingen, terwijl de richtlijn ook een verbod op discriminatie bij werving en sollicitaties bevatte (cf. Pfarr en Bertelsmann 1985, 20). Die vormen van discriminatie vielen niet onder artikel 3 en zouden de aanleiding vormen voor een inbreukprocedure tegen de Bondsrepubliek (zie verder hoofdstuk 7). Nederland stemde in met een dure overeenkomst: de regering was te gevoelig voor de druk op nationaal niveau om zich een veto tegen gelijke behandeling van vrouwen te kunnen permitteren en de relatieve machtspositie van Nederland was te zwak om een voorstel tegen te houden dat uiteindelijk onder andere door drie van de vier grote lidstaten (Frankrijk, Groot-Brittannië en Italië) gesteund werd.

Conclusie

Ondanks de verzwakking van het oorspronkelijke voorstel was de richtlijn een vergaande overeenkomst: de lidstaten stemden in met supranationale afspraken over zaken als directe en indirecte seksdiscriminatie, positieve-actiemaatregelen, afschaffing van beschermende wetgeving en seksspecifieke functies terwijl ze er op nationaal niveau nog niet of nauwelijks regels voor hadden. Nederland stemde in met duur beleid, de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië keurden de richtlijn pas goed nadat bij hen de overtuiging was gegroeid dat ze hun wetgeving niet hoefden aan te passen. Evenals bij gelijke beloning was de richtlijn gelijke behandeling op één punt vergaander dan het Commissie-voorstel, namelijk de reikwijdte van het discriminatieverbod. Als gevolg van de interventie van Groot-Brittannië, dat op nationaal niveau al aan een hoge norm gebonden was, kwam de richtlijn uit boven de 'minimum-common-denominator'-norm. Bovendien maakte de Commissie gebruik van de korte tijdshorizon van de regeringen door de lidstaten ruimte op de agenda te laten vastleggen voor twee zaken. In de eerste plaats verkreeg ze de toezegging dat ze een instrument mocht ontwerpen voor gelijke behandeling in de sociale zekerheid. In de tweede plaats stemden de lidstaten in met de verplichting om 'op termijn' beschermende bepalingen en uitzonderingen te herzien, waardoor de Commissie bij

het toezicht op de uitvoering van de richtlijn ook mocht beoordelen of beschermende bepalingen en uitzonderingen nog terecht waren. Aangezien de Raad deze toezeggingen vastlegde in een bindende richtlijn, moest hij ze op termijn nakomen, tenzij hij een 'beroep wegens nalaten' bij het Hof wilde riskeren (artikel 175 EEG-Verdrag).

6.3.3 Gelijke Behandeling op het gebied van de sociale zekerheid

6.3.3.1 De Commissie: tegen de stroom in

Het tij voor nieuw supranationaal sociaal beleid was inmiddels gekeerd. Tot eind 1975 lag de uitvoering van het SAP nog op schema, al was er een stijgende tendens om beleid dat geld kostte, zoals armoedebestrijding, te ontmantelen en beleid dat duur was voor werkgevers, zoals de beperking van de wekelijkse arbeidstijd, uit te stellen (cf. Shanks 1977a, 15). De relatie tussen Hillery en de Raad verslechterde in de loop van 1975 als gevolg van de groeiende kloof tussen Hillery's ambities en de bereidheid van de lidstaten om in een tijd van economische crisis gezamenlijk sociaal beleid overeen te komen. 'The debacle of the SAP came in its third year' (Shanks 1977a, 16). De Raad had in 1974 de Commissie de opdracht gegeven om vóór eind 1976 een follow-up voor het SAP te presenteren. In plaats van een nieuw SAP kreeg de Raad een 'somewhat pathetic valedictory message' van Hillery (Shanks 1977b, 382). 'Hillery's testament', zoals de lidstaten het document 'with a certain amount of disdain' noemden, bevatte geen concrete voorstellen en de lidstaten zagen geen aanleiding om hun politieke wil voor verdere actie op sociaal gebied in een nieuwe resolutie vast te leggen (*Europe* 9.11.76). Het 'testament' verdween in de la. De basis voor gezamenlijk sociaal beleid ontbrak. Voorvechter Brandt was in 1974 afgetreden wegens een spionageschandaal. De recessie had geleid tot een polarisatie tussen sterke en zwakkere economieën, en tot uiteenlopende opvattingen over de doelstelling van gezamenlijk sociaal beleid: economisch sterke lidstaten als de Bondsrepubliek wensten concurrentievervalsing te voorkomen, zwakke lidstaten als Groot-Brittannië vroegen om uitbreiding van steun via het regionaal fonds.

Tegen de achtergrond van de snel stijgende werkloosheid werd verbetering van de positie van vrouwen zelfs als ongewenst gezien. Voormalig directeur-generaal Michael Shanks van DG V waarschuwde in 1977 in zijn schets van toekomstig Europees sociaal beleid dat 'if one concentrates one's action completely on the so-called marginal groups, it may simply be at the expense of the adult males (...). Neither socially, economically or politically is there much merit in boosting employment of youths, women or handicapped if it means proportionally fewer jobs for fully trained fathers of families' (Shanks 1977a, 22). De bereidheid van de lidstaten om een derde richtlijn op het gebied van gelijke rechten voor vrouwen en mannen aan te nemen was beperkt. Ze hadden zich echter in de gelijke-behandelingsrichtlijn ertoe verplicht sociale zekerheid te regelen.

In het tripartite Permanente Comité voor Arbeidsvraagstukken peilde de Commissie in december 1975 naar de mening over maatregelen tegen discriminatie van vrouwen in de sociale zekerheid. De vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en regeringen vonden het 'te vroeg' om het beginsel vast te leggen. Ze stelden voor eerst onderzoek te doen naar de gevolgen van de toepassing van het beginsel en specifiek naar de financiële consequenties van gelijktrekking van de pensioenleeftijd

(*Europa van Morgen* 10.12.75). Vrouwenorganisaties en vrouwen in de vakbeweging drongen er juist op aan haast te maken met sociale zekerheid (cf. Brunfaut 1979, 138; Hoskyns 1996, 115). De Commissie gaf DG V begin 1976 de opdracht om de problemen op het gebied van gelijke behandeling en sociale zekerheid te inventariseren en een richtlijn te ontwerpen (cf. Hoskyns en Luckhaus 1989, 324). Nonon werd niet betrokken bij het opstellen van de sociale-zekerheidsrichtlijn, aangezien ze geen specifieke expertise had op dit gebied.

Uit het onderzoek dat Edward James (DG V) uitvoerde, 'Unequal Treatment of Men and Women in Matters of Social Security', bleek dat de stelsels in de lidstaten alle tot verschillende vormen van discriminatie van vrouwen leidden en dat er sprake was van 'certain anomalies that need to be corrected' (Hoskyns en Luckhaus 1989, 323). De vraag was of de richtlijn gebaseerd moest zijn op het beginsel van individualisering van rechten of dat van gelijke behandeling. De Commissie verwierp het idee van individualisering naar Scandinavisch model als te duur en te controversieel. Opdat haar voorstel een kans zou maken goedgekeurd te worden, besloot ze het model van de gelijke-behandelingsrichtlijn te volgen en het daarin vervatte beginsel van gelijke behandeling uit te breiden naar alle sociale-zekerheidsbepalingen die met arbeid samenhangen, ook al kon gelijke behandeling op korte termijn juist negatieve gevolgen hebben voor vrouwen.

De Commissie voerde overleg met sociale partners en nationale experts, maar nam geen formeel contact op met vrouwenorganisaties (*Bulletin* 5-1976, 101; cf. Hoskyns en Luckhaus 1989, 323). Het overleg bracht de Commissie ertoe uitkeringen voor weduwschap en moederschap uit de richtlijn te halen, op grond van het argument dat deze uitkeringen alleen vrouwen betroffen en daarom geen bron van ongelijke behandeling konden zijn. Ook elimineerde ze de gezinstoeslagen, die 'meer het gezinsbeleid raken dan de arbeidsvoorwaarden' (Commissie 1976, COM(76)650). Op 22 december 1976 keurde de Commissie de aldus afgeslankte ontwerp-richtlijn goed.

De ontwerp-richtlijn verbood alle vormen van seksdiscriminatie in wettelijke regelingen en beroepsstelsels voor werkloosheid, ziekte, ongevallen en arbeidsongeschiktheid en in sociale-bijstandsregelingen voorzover deze een aanvulling vormden op die regelingen. Het concept 'discriminatie' omvatte ook in deze richtlijn niet alleen directe maar ook indirecte discriminatie 'door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie'. De richtlijn was gebaseerd op artikel 235 EEG-Verdrag. Artikel 100 EEG-Verdrag was niet bruikbaar, omdat dit de harmonisatie van wetgeving betrof 'ten behoeve van de werking van de gemeenschappelijke markt'. Gelijke behandeling in sociale zekerheidsregelingen zou volgens de experts geen directe invloed hebben op de werking van de markt (cf. Prechal en Burrows 1990, 199). Volgens de juridische dienst viel sociale zekerheid niet onder beloning zoals gedefinieerd in artikel 119 en evenmin onder artikel 51 EEG-Verdrag dat discriminatie van migrerende werknemers op het gebied van sociale zekerheid verbood, dus vormde artikel 235 EEG-Verdrag de enige rechtsgrond. Om de kans op goedkeuring en naleving door de lidstaten te vergroten, stelde de Commissie voor de richtlijn in drie fasen te implementeren: twee jaar voor gelijke behandeling in wettelijke regelingen en sociale-bijstandsregelingen, drie jaar voor alle toeslagen voor personen ten laste en vier jaar voor de regelingen in de beroepsstelsels, aangezien deze het meest talrijk waren. Na elke fase dienden de lidstaten verslag uit te brengen. De lidstaten mochten gedurende de eerste fase bijzondere bepalingen handhaven die in het voordeel van

vrouwen uitvielen, zoals de leeftijd en arbeidsduur die recht gaven op pensioen, de toekenning van pensioenrechten voor periodes waarin vrouwen onbetaalde arbeid verrichtten (zwangerschap en bevalling) en het delen van de door haar echtgenoot opgebouwde rechten (Commissie 1976, COM(76)650).

In januari 1977 leken de vooruitzichten voor de richtlijn aanvankelijk gunstig. De nieuwe Commissie stond onder voorzitterschap van Jenkins, die als minister een belangrijke rol had gespeeld bij de totstandkoming van de Britse SDA. Hij gaf Vredeling, Nederlands sociaal-democraat, de portefeuille van sociale zaken. Als lid van het EP had Vredeling in de jaren zestig de Commissie frequent vragen gesteld over artikel 119, de bescherming van het moederschap en andere aspecten van de positie van vrouwelijke werknemers. Zijn kabinetschef was Barendregt, die als lid van het Nederlandse parlement campagne had gevoerd voor gelijk loon en gelijke behandeling. Vredeling en Barendregt waren dus beiden inhoudelijk op bekend terrein. Desondanks pakte de wisseling van de wacht niet onverdeeld gunstig uit. Vredeling genoot weinig prestige als Commissaris. Jenkins beschrijft hem in zijn *mémoires* als 'a man of warmth and courage' maar 'not a Commission's success' als gevolg van zijn impulsieve optreden (cf. Jenkins 1991, xvi). In de Commissie kreeg Vredeling geen steun voor nieuwe gelijke-rechtenwetgeving. Hij beschikte niet over een 'SAP-II', in de zin van een door de Raad goedgekeurd kader voor het ontwikkelen van sociaal beleid. De door zijn voorganger goedgekeurde ontwerprichtlijn voor sociale zekerheid lag echter al klaar. Vredeling kon zich vinden in het voorstel en stuurde het zonder wijzigingen op 10 januari 1977 met de bijbehorende korte toelichting naar de betreffende werkgroep van het Coreper.

6.3.3.2 Stand van zaken in de lidstaten

In alle lidstaten was het naoorlogse stelsel van sociale zekerheid gebaseerd op het garanderen van een minimuminkomen voor een gezin. Ongelijke behandeling vloeide in de meeste gevallen voort uit de speciale status van de gehuwde vrouw, die verondersteld werd financieel afhankelijk te zijn van haar echtgenoot. Vooral de Britse en Nederlandse stelsels waren sterk geënt op 'kostwinnersdenken'.

Frankrijk

In Frankrijk stond gelijke behandeling in de sociale zekerheid niet op de nationale agenda. Vrouwenorganisaties en vrouwen in de vakbeweging hadden andere prioriteiten. Ze eisten van de regering maatregelen om de slechte arbeidsvoorwaarden te verbeteren en de stijgende werkloosheid onder vrouwen te bestrijden (cf. Choisir 1978). De regering wilde het voor vrouwen juist aantrekkelijker maken om thuis te blijven in de hoop dat ze dan meer kinderen zouden krijgen en dat werkloze mannen de plaats van vrouwen op de arbeidsmarkt konden innemen. Ze nam daartoe maatregelen 'voor het gezin' en stelde pensionering met 60 jaar in voor vrouwen in de particuliere sector (wet van 12.7.77). De vrouwenbeweging verzette zich tegen dergelijke aparte rechten voor vrouwen, omdat de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt in hun ogen hierdoor juist verslechterde. De gaullisten in het parlement juichten het regeringsbeleid toe: werklozen kregen de kans 'de se réinsérer dans le cadre d'une vie normale', de staat moest minder geld uitgeven aan kinderopvang en 'la mère de famille retrouverait certainement sa vraie vocation' (Albert Liogier, RPR, gecit. in Choisir 1978, 114). Voor Frankrijk was derhalve tijdens de onderhandelingen over

de derde richtlijn het belangrijkste punt dat het zijn regelingen die vrouwen specifieke rechten toekenden niet hoefde af te schaffen.

De Bondsrepubliek

In de Bondsrepubliek stond gelijke behandeling in sociale zekerheid niet op de politieke agenda als gevolg van maatschappelijke pressie, maar naar aanleiding van arresten van Duitse rechters. In 1972 had de regering-Brandt een hervorming van de pensioenwetgeving doorgevoerd, die facultatief vervroegde pensionering voor vrouwen invoerde en daarbij vastlegde dat deze geen aanleiding mocht geven voor ontslag van vrouwen indien ze de leeftijd voor vervroegde pensionering bereikten (cf. Bertelsmann en Rust 1995, 131). Ongelijke behandeling leek uitgesloten, maar de rechter had kritiek op de berekening van pensioenen voor vrouwen en eiste dat de regering deze binnen tien jaar herzag (cf. Hoskyns 1996, 108). Een andere rechtszaak betrof een klacht over overtreding van artikel 3 van de grondwet, omdat weduwnaren striktere voorwaarden moesten vervullen dan weduwen om in aanmerking te komen voor bepaalde uitkeringen. In dit geval kreeg de klager geen gelijk, maar het *Bundesverfassungsgericht* eiste wel dat de bestaande wetgeving herzien werd. De regering was derhalve verplicht een passende oplossing te vinden om in de toekomst schending van artikel 3 te voorkomen (cf. Bertelsmann en Rust 1995, 262).

De vrouwenbeweging richtte zich ten tijde van de onderhandelingen over de derde richtlijn op de hervorming van het huwelijksrecht, die op veel verzet van de CDU/CSU stuitte (zie paragraaf 6.2.2). Het politieke klimaat verhardde als gevolg van terroristische aanslagen en de wijze waarop de staat op het geweld reageerde. De autonome vrouwenbeweging werd in de pers en door de autoriteiten beticht van steun aan gewelddadige acties en belandde in een positie in de marge van de samenleving. De herziening van de sociale zekerheid speelde zich derhalve af buiten het vizier van de Duitse vrouwenbeweging.

Nederland

In tegenstelling tot de Franse en Duitse vrouwen- en vakbeweging zetten de Nederlandse vrouwenbeweging en vrouwen in de vakbeweging de discussie over gelijke behandeling in de sociale zekerheid en pensioenen vanaf de tweede helft van de jaren zeventig hoog op de agenda (cf. Sjerps 1988). De snel stijgende werkloosheid onder vrouwen was in 1977 in de vakbeweging aanleiding om het discussieproject 'Meiden, wat een slechte tijden' op te zetten over de uitkeringsrechten van werkloze vrouwen. Het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel was sterk gebaseerd op gezinsdenken en discrimineerde gehuwde vrouwen wat betreft hun recht op werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en pensioenen. De vrouwenbeweging en het NVV wilden alle kostwinnersbepalingen in de sociale zekerheid schrappen.

In januari 1977 vroeg Minister Boersma de SER om advies over het EEG-richtlijnvoorstel. De SER stelde in zijn advies van 21 oktober 1977 dat de richtlijn vooral gevolgen zou hebben voor de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Wet op de werkloosheidsvoorziening (WWV). Aanpassing van de AAW zou 100 miljoen gulden per jaar kunnen kosten, de WWV 50 à 60 miljoen gulden per jaar (*Europa van Morgen* 28.11.78, 578). Het parlement boog zich eveneens over gelijke behandeling. In februari 1977 nam de Tweede Kamer bij de behandeling van het emancipatiebeleid van de regering een motie aan, waarin ze

de regering vroeg een inventarisatie op te stellen van alle Nederlandse wetgeving die discriminerende bepalingen bevatte (*Handelingen* 1977, 13943, Motie-Van Winkel). Naar aanleiding van het SER-advies startte het parlement een brede discussie over de herziening van de sociale zekerheid. In december 1977 kwam echter een centrum-rechtse regering aan de macht, die als eerste prioriteit had te bezuinigen op de sociale uitgaven. Bij de behandeling van de *Nota emancipatiebeleid* in september 1978 stelden parlementsleden vragen over het kostwinnersbegrip en de ongelijke behandeling van vrouwen in regelingen van sociale zekerheid (*Handelingen* 1978, 14496, OCV nr. 24, 919). Staatssecretaris De Graaf van sociale zaken erkende dat het, gezien de EEG-richtlijn die eraan kwam, duidelijk was dat Nederland zijn stelsel moest aanpassen, maar dat voor hem de grote vraag was, *hoe* dit moest gebeuren. Het afwegingsproces was nog niet voltooid en de regering had nog geen keuze gemaakt tussen de twee mogelijkheden, namelijk iedereen als individu behandelen, of het onderscheid tussen kostwinner en niet-kostwinner ook op vrouwen toe te passen. De laatste strategie zou aanleiding geven tot indirecte discriminatie, maar was goedkoper dan individualisering. In een brief aan de Tweede Kamer van 27 juni 1978 had de regering nog de indruk gewekt voor individualisering te opteren, maar in haar bezuinigingsplan 'Bestek '81' introduceerde ze om financiële redenen weer de kostwinner. De regering voelde zich door de onderhandelingen over de EEG-richtlijn onder tijdsdruk gezet (*Handelingen* 1978, 14496, 40-50). In zijn advies raadde de SER de regering aan om, gezien de te verwachten kosten, in de Raad te pleiten voor een lange implementatietermijn (SER 1977, No. 13).

Groot-Brittannië

Labour had al in 1969 een rapport opgesteld over discriminatie van vrouwen in de sociale zekerheid. In 1975 had toenmalig minister van binnenlandse zaken Jenkins sociale zekerheid en pensioenen buiten de SDA gelaten 'because their complexities were expected to lengthen the passage of a bill that they were anxious to pass quickly' (Meehan 1985, 213). Minister van sociale zaken Castle maakte er vanaf haar aantreden in 1974 werk van om de ongelijke behandeling van gehuwde vrouwen in het 'national insurance contributory scheme' te corrigeren (*Social Security Act* en *Social Security Pensions Act*, 1975) zoals ze in haar eerdere regeerperiode bij de behandeling van de gelijk-loonwet beloofd had (zie paragraaf 6.3.1). In de regering moest ze een harde strijd voeren om te voorkomen dat haar voorstellen uitgekleet werden vanwege de financiële consequenties die eraan verbonden waren. Ze vond het 'immensely embarrassing in International Women's Year' dat ze afhankelijk was van de amendementen in het parlement om het regeringsvoorstel voor een '*disabled housewives' benefit*' te kunnen baseren op gelijke rechten voor vrouwen en mannen (Castle 1980, 291). Castle moest accepteren dat de afschaffing van de meest discriminerende onderdelen van het pensioenstelsel enkele jaren werden uitgesteld, maar ze wist Dennis Healey, minister van Financiën, te overtuigen dat de pensioenhervorming om politieke redenen gehuwde vrouwen ook op korte termijn in ieder geval *enig* voordeel moest opleveren. Ze waarschuwde hem dat 'we might even find ourselves before the Equal Opportunities Board if we were to continue to give women unequal benefits for the same contributions' (Castle 1980, 489).

De nieuwe pensioenwet gaf gehuwde vrouwen voortaan recht op een pensioen 'in her own right', maar het was enigszins voorbarig dat de wet 'was heralded by the Government as marking the end of discrimination against women' zolang een aantal

discriminerende bepalingen behouden bleef (Coussins 1977, 104). De *Social Security Act* introduceerde zelfs nieuwe ongelijkheid, omdat getrouwde vrouwen expliciet uitgesloten werden van de uitkeringen voor de verzorging van ernstig gehandicapten en voor arbeidsongeschiktheid (cf. Atkins en Luckhaus 1987, 107). In 1977 stelde de regering-Callaghan alsnog een 'housewives' version' van de laatste uitkering in (cf. Atkins en Luckhaus 1987, 107). Ondanks de hervormingen werden gehuwde vrouwen nog steeds op een groot aantal punten gediscrimineerd wat betreft hun aanspraak op sociale zekerheid. Als gevolg van de onduidelijkheid wat betreft de uitwerking van de juist doorgevoerde hervormingen, pressie van de NCCL en de EOC voor verdere hervormingen, de aanhoudende economische crisis en een zwakke interne machtspositie stelde de Britse regering zich tijdens de onderhandelingen over de derde richtlijn zeer afwijzend op.

Conclusie

De afweging van de verwachte kosten en baten van een supranationale regeling voor gelijke behandeling in sociale zekerheid helde in alle besproken lidstaten over naar de kosten-kant (zie figuur 6.4).

Figuur 6.4. Verwachte kosten en baten van gelijke behandeling sociale zekerheid, 1977

	Frankrijk	Bondsrepubliek	Nederland	Groot-Brittannië
1a. politieke kosten: <i>verzet tegen gelijke behandeling sociale zekerheid</i>	tamelijk sterk: werkgevers, gaullisten (regering)	tamelijk sterk: SPD (regering), CDU/CSU	sterk: CDA, VVD (regering), werkgevers	sterk: werkgevers, Labour (regering)
1b. politieke baten: <i>pressie vóór gelijke behandeling sociale zekerheid</i>	gering: vrouwen- organisaties	gering	tamelijk sterk: oppositiepartijen, vrouwen in de vakbeweging, vrouwenbew.	tamelijk sterk: NCCL, EOC, vrouwenbew.
2. economische kosten: <i>gelijke rechten sociale zekerheid, pensioenen</i>	geen hoge kosten	geen hoge kosten	hoge kosten	hoge kosten
3. ideologische kosten = <i>weinig staatsinterventie, past niet in beleid</i> ideologische baten = <i>past in regeringsprogramma</i>	kosten baten: -étatistisch -sluit niet aan bij aparte regelingen voor vrouwen	kosten > baten: -corporatistisch -sluit niet aan bij bezuinigingen, Tarifautonomie	kosten > baten: -corporatistisch -sluit niet aan bij bezuinigingen, kostwinner	kosten > baten: -liberalistisch -sluit niet aan bij beleid: bezuinigingen
verhouding kosten/baten van supranationale bepaling	kosten baten	kosten > baten	kosten > baten	kosten > baten

Er waren echter grote verschillen tussen Frankrijk en de Bondsrepubliek enerzijds, en Nederland en Groot-Brittannië anderzijds. In de *Bondsrepubliek* en *Frankrijk* waren de kosten beperkt in omvang, omdat er weinig pressie was en de twee lidstaten verwachtten dat ze hun wetgeving niet ingrijpend moesten aanpassen. In *Groot-Brittannië* en *Nederland* was er veel aandacht voor het onderwerp en was er veel pressie voor hervorming. Beide lidstaten verwachtten dat ze hun bestaande wetgeving ingrijpend moesten wijzigen en zagen zich voor hoge kosten gesteld op een moment dat de economische situatie hen tot bezuinigingen op de sociale uitgaven dwong. Op

grond van deze afweging was vooral Brits en Nederlands verzet tegen de richtlijn te verwachten.

6.3.3.3 De richtlijn gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid

De vertegenwoordigers van de lidstaten in de Coreper-werkgroep waren specialisten op het gebied van sociale zekerheid, niet op het gebied van gelijke behandeling. Zij waren zich zeer bewust van de kosten van stelselherziening en probeerden de reikwijdte van de richtlijn te beperken, het aantal uitzonderingen uit te breiden en het tijdschema voor implementatie op te rekken. Ze kwamen niet tot overeenstemming, hetgeen betekende dat de richtlijn op de agenda van de Raad voor sociale zaken moest komen. Vredeling had echter grote moeite het onderwerp op de agenda te zetten en zelfs om de Raad überhaupt bijeen te krijgen (*Europa van Morgen* 19.10.77). Tussen juli 1977 en juli 1978 lagen de onderhandelingen over de richtlijn volledig stil, omdat België en Denemarken, de voorzitters in die periode, er geen plaats voor wilden maken op hun agenda's (cf. Hoskyns en Luckhaus 1989, 325).

Vredeling ondernam begin 1978 een reeks bezoeken aan de lidstaten. Hij verkreeg tijdens zijn bezoek aan de Nederlandse regering de toezegging dat de Nederlandse minister van sociale zaken Albada de richtlijn tijdens de eerstkomende Raadsvergadering in april 1978 zou bespreken (*Europa van Morgen* 8.2.78). Vredeling ondergroef vervolgens zijn eigen initiatief. Hij liet de Raadsvergadering van april verschuiven naar juni omdat hij zich misrekend had in de tijd die hij nodig had voor de voorbereiding van voorstellen voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid (*Europa van Morgen* 19.4.78). De uitgestelde Raadsvergadering liep in juni uit op een mislukking als gevolg van Frans verzet tegen Vredelings plannen voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid, waarna Vredeling zich op de persconferentie beledigend uitliet over Frankrijk, hetgeen leidde tot spanningen in de Commissie tussen Vredeling en de Franse commissaris Ortolí en tot beschadiging van Vredelings geloofwaardigheid (cf. Jenkins 1991, 285).

De Bondsrepubliek kwam Vredeling te hulp. Ze hechtte er belang aan dat de richtlijn onder Duits voorzitterschap, tijdens de tweede helft van 1978, werd aangenomen. De lidstaten hadden zich in de tweede richtlijn nu eenmaal verplicht om gelijke behandeling in sociale zekerheid door te voeren, en naar aanleiding van de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* moest de Bondsrepubliek haar eigen stelsel toch op verschillende punten aanpassen. Zij verwachtte dat de Duitse rechters eventuele verdere klachten van burgers over discriminatie in andere wettelijke regelingen gegrond zouden verklaren en herziening van wetgeving zouden eisen (cf. Hoskyns en Luckhaus 1989, 325). De Bondsrepubliek zag graag dat andere lidstaten aan dezelfde normen moesten voldoen als zijzelf, terwijl zij tevens verwachtte dat de richtlijn andere lidstaten meer zou kosten dan haarzelf.

Onder Duits voorzitterschap hervatte het Coreper in de zomer van 1978 de onderhandelingen, uitgaande van een herziene versie van de ontwerprichtlijn. Het EP had Vredeling namelijk erop gewezen dat in de ontwerprichtlijn de verplichting ontbrak om benadeelden de kans te geven discriminatie bij de rechter aan te klagen. Vredeling gaf toe dat dit een onbedoelde leemte was en liet alsnog een artikel opnemen met die verplichting (*Europa van Morgen* 23.11.77). Op aandringen van Groot-Brittannië haalde het Coreper de gelijktrekking van de pensioenleeftijd uit de richtlijn, met het reeds door Castle gebruikte argument dat het verschil in pensioenleeftijd in het

voordeel van vrouwen was (cf. Hoskyns en Luckhaus 1989, 323). De onderhandelingen in het Coreper liepen vast op de beroepsregelingen. België en Italië verdedigden opname ervan omdat anders tussen lidstaten ongelijkheid zou ontstaan. Regelingen waren in de ene lidstaat wettelijk vastgelegd, terwijl ze in andere lidstaten door onderhandelingen op bedrijfs- of beroepsgroepniveau werden vastgesteld (cf. Brunfaut 1979, 139). Nederland en de Bondsrepubliek behoorden tot de tegenstanders van opname van beroepsregelingen, omdat de richtlijn de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners zou beknotten. Andere lidstaten hanteerden als argument tegen opname van beroepsregelingen dat deze ook buiten de regelingen van de EEG voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers vielen en dus kennelijk apart behandeld konden worden van wettelijke regelingen. Anderzijds konden beroepsregelingen niet zonder meer geschrapt worden, aangezien dit juist de regelingen waren die volgens het Hof onder de definitie van 'loon' in artikel 119 vielen (*Defrenne-1*). Het belangrijkste argument tegen de opname van beroepsregelingen was, dat gelijke behandeling in de wettelijke stelsels al een 'considerable financial effort' vroeg (*Europe* 25.11.78). 'As the negotiations came nearer to a conclusion, a certain amount of panic set in, with government representatives beginning to realise what they might be signing up to' (Hoskyns, 1996, 111). Barendregt en opsteller van de richtlijn James deden een beroep op vrouwenorganisaties om druk uit te oefenen op hun regeringen (cf. Hoskyns en Luckhaus 1989, 325).

Op 27 november 1978 hakte de Raad van sociale zaken onder Duits voorzitterschap de laatste knopen door. De lidstaten pasten uiteindelijk dezelfde tactiek toe als bij de gelijke-behandelingsrichtlijn: ze besloten de beroepsregelingen door te schuiven naar een volgende overeenkomst (Richtlijn 79/7, artikel 3.3). Opnieuw kreeg de Commissie een 'vervolgopdracht'. Ditmaal moest ze een onderzoek doen naar de problemen rond gelijke behandeling bij pensioenen. Verder moest ze voorstellen uitwerken voor gelijke behandeling in de beroepsregelingen en in een volgende fase voorstellen doen met betrekking tot prestaties van sociale zekerheid die buiten de richtlijn vielen zoals gezinstoelagen en 'prestaties in verband met nagelaten betrekkingen' (Richtlijn 79/7, artikel 3; *Europa van Morgen* 29.11.78, 6.12.78). De lidstaten schraptten de bepaling dat CAO's die in strijd waren met de richtlijn nietig verklaard moesten worden, evenals de belofte om de sociale partners aan te zetten tot het veranderen van dergelijke CAO's. Groot-Brittannië en Ierland slaagden erin ook de verhogingen van bepaalde uitkeringen voor de ten laste komende echtgenote uit te zonderen van de richtlijn. Op voorstel van Frankrijk stond de richtlijn toe 'specifieke bepalingen voor vrouwen om bestaande gevallen van ongelijke behandeling te herstellen' en bescherming van vrouwen in verband met moederschap te handhaven (cf. Richtlijn 79/7, artikel 4.2). Op deze wijze dacht Frankrijk te kunnen voorkomen dat het zijn specifieke bepalingen voor vrouwen moest aanpassen (cf. Prechal en Burrows 1990, 178 en 201).

De deadline voor implementatie werd het laatste strijdpunt in de Raad. Nederland, gesteund door Groot-Brittannië en Ierland, wilde een termijn van acht jaar voor de implementatie gezien de hoge kosten die de aanpassing van zijn sociale zekerheidstelsel zou veroorzaken. De Commissie had implementatie in drie fasen voorgesteld. De Bondsrepubliek gaf de voorkeur aan één enkele deadline in plaats van drie korte fasen en drie afzonderlijke rapportages. Na lang onderhandelen stelde de Duitse voorzitter de implementatietermijn op zes jaar, de langste termijn die al ooit

voor een richtlijn gebruikt was. 'This long period was welcomed by most delegations' (*Europe* 27-28.11.78). De lidstaten besloten bovendien dat ze een aantal regelingen voor onbepaalde tijd mochten uitsluiten van gelijke behandeling, terwijl de Commissie daarvoor een termijn van twee jaar had voorgesteld (Richtlijn 79/7, Art. 7). De lange implementatietermijn betekende dat benadeelden tot december 1984 voor de nationale rechter geen beroep konden doen op de richtlijn. Het Hof had in 1974 weliswaar bepaald dat richtlijnen onder bepaalde voorwaarden rechtstreekse werking konden hebben (Zaak 41/74, *Van Duyn v. Home Office*), maar een richtlijn had geen rechtstreekse werking zolang de implementatietermijn niet verstreken was. De lidstaten rechtvaardigden de termijn met het argument dat ze grote moeilijkheden verwachtten bij de implementatie als gevolg van de verschillen in de structuren en tradities van sociale zekerheid. Vredeling reageerde op de teleurstelling bij Europarlementariërs over de lange implementatietermijn met een lakoniek 'Als je ziet hoeveel duizenden jaren de vrouw gediscrimineerd is, dan is die twee jaar meer misschien ook nog wel te dragen' (*Europa van Morgen* 13.12.78). De Raad van algemene zaken stelde op 18 december 1978 de richtlijn formeel vast.

Conclusie

Na moeizame onderhandelingen kwam de derde gelijke-rechtenrichtlijn tot stand. Ze legde het beginsel vast van gelijke behandeling in wettelijke stelsels van sociale zekerheid, dat in verschillende lidstaten nog niet in nationale wetgeving was vervat. Desalniettemin keurden de lidstaten de richtlijn goed, omdat ze zich in 1975 ertoe verplicht hadden gelijke behandeling in sociale zekerheid te regelen. Voor de Bondsrepubliek en Frankrijk leek gelijke behandeling weinig kosten mee te brengen en er was weinig pressie, dus het risico leek in hun ogen beperkt. De Bondsrepubliek moest om interne redenen haar wetgeving toch al bijstellen. Frankrijk stemde in met de richtlijn nadat het deze zo had weten te wijzigen dat het meende zijn wetgeving niet te moeten aanpassen. De Bondsrepubliek zorgde ervoor dat de tegenstanders van de richtlijn, met name Groot-Brittannië en Nederland, de behandeling ervan niet verder uitstelden. Gegeven het feit dat de Raad vroeg of laat gelijke behandeling in de sociale zekerheid toch moest regelen, bleef Groot-Brittannië en Nederland weinig anders over dan in te stemmen met duur beleid en de implementatietermijn tot een maximum op te rekken.

De lidstaten wensten in meerderheid geen gelijke behandeling in beroepsregelingen van sociale zekerheid. Ze konden dit onderdeel echter niet zonder meer uit de richtlijn halen als gevolg van hun belofte in Richtlijn 76/207 om gelijke behandeling 'op het gebied van sociale zekerheid' te regelen en de uitspraak van het Hof in *Defrenne-I* dat uitkeringen in het kader van beroepsregelingen onder de definitie van 'beloning' in Art. 119 konden vallen. In Richtlijn 79/7 beloofden ze derhalve gelijke behandeling in beroepsregelingen in een volgend instrument te regelen. Gelijke-rechtenbeleid bleef dus op de supranationale agenda. Dit was des te belangrijker, omdat het 'window of opportunity' voor nieuw gezamenlijk sociaal beleid gesloten was als gevolg van de economische recessie en politieke veranderingen in de lidstaten.

6.3.4 Conclusie: gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid

In de periode 1969-1978 keurden de lidstaten drie richtlijnen goed op het gebied van gelijke rechten van mannen en vrouwen. De combinatie van een, in vergelijking met de eerste periode, actieve Commissie en lidstaten die een voorhoederol bekleedden, leidde

tot overeenkomsten boven het 'minimum common denominator'-niveau. Bij alledrie de richtlijnen speelde het een rol, of de lidstaat die het voorzitterschap bekleedde, belang hechtte aan het voorstel in kwestie.

De Commissie legde in haar voorstellen normen vast die hoger waren dan de laagste nationale norm. De lidstaten zwakten de voorstellen op sommige punten af, maar de richtlijnen bleven boven de laagste normen en werden op enkele punten zelfs versterkt door de interventie van een lidstaat met een hogere norm: bij gelijk loon werd de brede definitie van werk van gelijke waarde uit de Franse wet vastgelegd, en bij de twee gelijke-behandelingsrichtlijnen werd de definitie van discriminatie uitgebreid met indirecte discriminatie, naar het voorbeeld van de Britse wet. In Frankrijk en Groot-Brittannië was op nationaal niveau voor deze hoge normen gekozen om ervoor te zorgen dat de desbetreffende wet voldoende effectief zou zijn. Op supranationaal niveau leidde de situatie dat één lidstaat al gebonden was aan een hoge norm tot verhoging van de norm van de gezamenlijke overeenkomst met het argument dat concurrentievervalsing vermeden diende te worden. Verlaging van de nationale norm naar een eventuele lagere gezamenlijke norm was niet toegestaan volgens artikel 117, dat stelde dat overeenkomsten op sociaal gebied gericht moesten zijn op vooruitgang. Tenslotte speelde nationaal prestige een rol: Frankrijk wilde graag op sociaal gebied een voorhoederol spelen, Groot-Brittannië wilde 'het continent' een les leren in goede wetgeving.

Uit vergelijking van de voorkeuren van de lidstaten en de uitkomst van de onderhandelingen volgt dat Nederland en Groot-Brittannië duur beleid goedkeurden, in de zin dat de overeenkomst duurder was dan hun oorspronkelijke voorkeur en duurder dan voor Frankrijk en de Bondsrepubliek. Frankrijk en de Bondsrepubliek keurden geen duur beleid goed en stemden pas in met een overeenkomst op het moment dat ze meenden dat ze hun wetgeving niet hoefden aan te passen. Voor Groot-Brittannië gold dit eveneens voor de eerste twee richtlijnen. Het stemde echter in met duur beleid in de vorm van de richtlijn voor gelijke behandeling in de sociale zekerheid, nadat het concessies had gekregen voor de onderdelen die de hoogste kosten zouden hebben veroorzaakt. Nederland stemde twee maal in met duur beleid, namelijk bij de richtlijnen gelijke behandeling bij toegang tot de arbeidsmarkt en gelijke behandeling in sociale zekerheid. In beide gevallen had Nederland nog geen nationale wetgeving, al was de regering van plan deze te ontwikkelen. De combinatie van nationale pressie, mede gevoed door de totstandkoming van wetgeving op dit gebied in andere landen en de voorstellen van de Commissie, en supranationale pressie van de Commissie en lidstaten die al over wetgeving beschikten, bracht Nederland ertoe zich vast te leggen op supranationale normen zonder een duidelijk beeld te hebben van de te verwachten kosten op nationaal niveau.

6.4 CONCLUSIE: ONGELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR

Gezien de weerstand van regeringen en binnenlandse actoren als de werkgevers en de vakbeweging tegen bindende supranationale regulering op het gebied van gelijke rechten, en gezien de weinig daadkrachtige houding van de Commissie tijdens het eerste decennium, hoe is te verklaren dat de lidstaten in de periode 1969-78 dan toch instemmen met drie richtlijnen die normen bevatten die boven de 'minimum common

denominator' lagen, waardoor de EEG als 'a major catalyst in the generation and extension of national sex equality laws' kon fungeren (Mazey 1998, 131)?

Uit mijn onderzoek is naar voren gekomen dat het in deze periode voor de lidstaten onaantrekkelijk werd om géén gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid te ontwikkelen. Op nationaal niveau deden zich maatschappelijke, economische en politieke veranderingen voor die regeringen aan de macht brachten die gevoelig waren voor de roep om hervormingen, onder meer wat betreft de positie van vrouwen. Op internationaal niveau vroeg de instabiele situatie om nieuw gezamenlijk beleid om te voorkomen dat 'stilstand' 'achteruitgang' werd. In combinatie met de instabiele situatie op nationaal niveau was het voor de lidstaten bovendien van belang dat dergelijk nieuw gezamenlijk beleid weerklank vond bij de bevolking. In dat licht deden de lidstaten onder meer toezeggingen om gezamenlijk sociaal beleid te ontwikkelen. De Commissie benutte het mandaat voor nieuw sociaal beleid om gelijke-rechtenbeleid te ontwikkelen. Zowel bij de voorkeursvorming als de onderhandelingen en de implementatie ontstond er druk op de lidstaten 'van onderaf' (belangengroepen), 'van binnenuit' (vrouwen in regeringen en regeringspartijen) en 'van bovenaf' (Commissie, Hof, *VN-Internationaal Jaar van de Vrouw*), waardoor het voor de lidstaten onaantrekkelijker werd om 'niets' tot stand te brengen dan om 'iets' tot stand te brengen. De richting van die verandering kon door geëngageerde ambtenaren en experts op nationaal en supranationaal niveau vormgegeven worden, omdat de lidstaten wel 'beleid voor vrouwen' wilden, maar nog geen duidelijk idee hadden over de inhoud van dergelijk beleid. Vervolgens leidde het optreden van de Commissie, voorhoedestaten en 'voorzitter-staten' tot gezamenlijke overeenkomsten met normen boven de 'minimum common denominator'.

Op basis van mijn onderzoek naar de totstandkoming van supranationaal gelijke-rechtenbeleid in de periode 1969-78 kan het volgende gezegd worden over de geldigheid van de verwachtingen, die ik in hoofdstuk 3 uit het institutioneel-realistisch model heb afgeleid.

Voorkeursvorming

Hypothese V-1 stelt dat de voorkeur van een staat een hogere intensiteit heeft, naarmate de staat de *politieke, economische en ideologische kosten dan wel baten* van een voorstel hoger inschat. De hypothese is bevestigd. Bij de voorkeursvorming over een gelijk-loonrichtlijn namen de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië een uitgesproken standpunt in tegen het voorstel, omdat zij de kosten ervan hoog inschatten. Hun voorkeur had een hoge intensiteit. Bij de voorkeursvorming over de gelijke-behandelingsrichtlijn had Groot-Brittannië de meest uitgesproken, intense voorkeur: het was zich zeer bewust van de kosten dankzij zijn informatievoorsprong ten opzichte van andere lidstaten op het gebied van seksdiscriminatie. De Bondsrepubliek en Nederland hadden een minder intense voorkeur als gevolg van hun relatief beperkte inzicht in de verwachte kosten. Frankrijk had geen intense voorkeur en het schatte de baten hoger in dan de kosten (al zou dit bij de implementatie een vergissing blijken, zie hoofdstuk 7). Bij de voorkeursvorming over de sociale-zekerheidsrichtlijn, tenslotte, hadden Groot-Brittannië en Nederland de meest intense voorkeur: zij hadden een zeer uitgesproken standpunt, niet alleen wat betreft de inhoud van de richtlijn maar ook wat betreft de gewenste implementatietermijn, omdat zij zich zeer bewust waren van de hoge kosten van het voorstel. Frankrijk en de Bondsrepubliek, daarentegen, hadden

een weinig intense voorkeur, behalve ieder op een specifiek punt: Frankrijk wat betreft de beschermende bepalingen, de Bondsrepubliek op het punt van beroepsregelingen van sociale zekerheid.

Hypothese V-2 stelt dat de waarschijnlijkheid toeneemt dat een staat die lid is van een internationale organisatie die hem een batig saldo heeft opgeleverd nieuw gezamenlijk beleid goedkeurt, in het geval dat er verschuivingen optreden in de machtsverhoudingen in het internationaal systeem die de status quo voor deze staat onaantrekkelijker maken.

De hypothese is bevestigd. In de hier onderzochte periode was er twee maal sprake van externe instabiliteit en dreigend machtsverval van de EEG, namelijk eind jaren zestig en in de tweede helft van 1973, en op die momenten besloten de lidstaten nieuw gezamenlijk beleid tot stand te brengen. Eind jaren zestig waren de machtsverhoudingen in de EEG instabiel als gevolg van de toenemende politieke autonomie van de Bondsrepubliek (*Ostpolitik*), de economische en monetaire zwakte van Frankrijk en de naderende uitbreiding met Groot-Brittannië. De positie van de EEG ten opzichte van de VS verzwakte als gevolg van het Amerikaanse monetaire beleid. Frankrijk vreesde verdere verzwakking van de EEG ten opzichte van de VS en verdere verzwakking van zijn positie in de EEG als nieuw gezamenlijk beleid uitbleef. De Bondsrepubliek wilde haar positie kunnen versterken zonder het evenwicht in de EEG te verstoren. De lidstaten stemden in december 1969 in met nieuwe stappen ten behoeve van uitbreiding, verdieping (GLB) en verbreding (economische en monetaire samenwerking). In het najaar van 1973 ontstond als gevolg van de Yom Kippoer-oorlog onvoorziene politieke en economische instabiliteit, op het moment dat de lidstaten eerder genomen initiatieven wilden bekrachtigen. Hillery, toenmalig Commissaris voor sociale zaken, verwachtte dat de lidstaten als gevolg van de onzekere externe verhoudingen niet bereid zouden zijn zich vast te leggen op een middellange-termijnprogramma voor nieuw sociaal beleid. Het omgekeerde was het geval. De lidstaten stemden, juist gezien de moeilijke omstandigheden, in met versterking van het Commissie-voorstel.

De onderhandelingsfase

Hypothese O-1 stelt dat de kans groter is dat een staat duur gezamenlijk beleid goedkeurt naarmate zijn *relatieve machtspositie* ten opzichte van de andere staten die deelnemen aan de onderhandelingen zwakker is. De hypothese is bevestigd.

Van de vier onderzochte lidstaten keurden er twee lidstaten duur beleid goed: Nederland en Groot-Brittannië. Dat *Nederland* minder dan de andere lidstaten in staat was om een supranationale overeenkomst af te stemmen op zijn nationale situatie en potentieel dure voorstellen te herleiden tot voorstellen die geen hoge kosten met zich brengen hangt vooral samen met de relatief beperkte materiële capaciteiten van Nederland en zijn grote belang bij samenwerking gezien de openheid van zijn economie (zie figuur 4.1). *Groot-Brittannië* behoort op grond van zijn materiële capaciteiten tot de grote lidstaten (zie figuur 4.1). Het bleek in staat dure onderdelen uit de voorstellen te verwijderen, maar het beschikte niet over voldoende overwicht om een voor hem dure overeenkomst tegen te houden op het moment dat de twee *cruciale* staten, de Bondsrepubliek en Frankrijk, er beide voorstander van waren.

Hypothese O-2 stelt dat, naarmate de regering van een staat de *politieke, economische en ideologische kosten* van het voorgestelde beleid hoger inschat, de kans kleiner is dat de staat tijdens de onderhandelingen met andere staten ermee instemt.

De analyse van het gedrag van de staten tijdens de onderhandelingen over de drie ontwerprichtlijnen gekoppeld aan hun afweging van de kosten en baten (zie figuur 6.2, 6.3, 6.4) bevestigt de hypothese. Voor Frankrijk waren de baten van de eerste en tweede richtlijn hoger dan de kosten. Het was voorstander van gezamenlijk beleid. De Bondsrepubliek en Groot-Brittannië verzetten zich tot op het laatst tegen goedkeuring van de eerste richtlijn; de Bondsrepubliek, Nederland en Groot-Brittannië verzetten zich tegen de hoge kosten van de tweede richtlijn en vooral Nederland en Groot-Brittannië probeerden goedkeuring van de derde richtlijn tegen te houden. Lidstaten die de politieke, economische en ideologische kosten van een ontwerprichtlijn hoog inschatten probeerden alle dure bepalingen uit de tekst te halen en de richtlijn dusdanig af te zwakken door het toestaan van uitzonderingen op de norm van gelijke behandeling dat ze verwachtten dat de aanpassing van de nationale wetgeving zo min mogelijk zou kosten. Als ze er niet in slaagden onderdelen definitief te schrappen verschoven ze de behandeling ervan naar later datum. Als goedkeuring van een dure richtlijn onontkoombaar leek, probeerden ze nog de implementatietermijn zo ver mogelijk op te rekken om uitstel van de dure aanpassing van nationaal beleid te bewerkstelligen.

Hypothese O-3a stelt dat, gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en zij voorstandster is van een zeker beleid waaraan intern hoge politieke kosten zijn verbonden, geldt dat de kans toeneemt dat de betreffende staat tijdens de onderhandelingen met andere staten instemt met 'duur' gezamenlijk beleid dat strookt met het door de regering voorgestane beleid, in de verwachting door middel van dit gezamenlijke beleid de interne machtspositie van de regering te kunnen versterken. De hypothese is bevestigd. De interne machtspositie van de vier staten kan op grond van de in paragraaf 4.2.4 geformuleerde criteria als volgt worden gekenschetst.

Frankrijk had een hoge polariteit. Al was de regering gevoeliger voor pressie dan in de jaren zestig als gevolg van de slechte economische en monetaire situatie, de opstand in mei 1968, electorale verschuivingen en politieke instabiliteit na het vertrek van De Gaulle, zij beschikte over voldoende sturend vermogen en hoefde geen duur beleid goed te keuren. De *Bondsrepubliek* had structureel een lage polariteit en een zwakke interne machtspositie. De regering van SPD en FDP beschikte bovendien tot eind 1972 over een zeer krappe meerderheid en was zeer gevoelig voor pressie. De Duitse regering zou dus slecht in staat zijn haar voorkeur door te zetten tegen de wil van belangengroepen. Er was echter geen sterke pressie voor nationaal of supranationaal gelijke-rechtenbeleid, waardoor de Duitse regering toch haar eigen voorkeur kon volgen en niet als gevolg van haar zwakke interne positie duur beleid hoefde goed te keuren. *Nederland* had een intermediaire polariteit. De gevoeligheid van de regering voor pressie was in de jaren zeventig groter dan in de jaren zestig als gevolg van electorale verschuivingen en haar politieke kleur. Er was veel pressie voor nationaal gelijke-rechtenbeleid, die effectief was dankzij de grotere gevoeligheid van de regering en de supranationale dreiging met een inbreukprocedure als de regering geen gelijk-loonwet invoerde. De staat was dus minder in staat zijn eigen voorkeur te volgen

dan in de jaren zestig. Het was te verwachten dat hij instemde met duur gezamenlijk beleid. In *Groot-Brittannië* daalde de structureel hoge polariteit in 1974, omdat Labour geen meerderheid had in het parlement (zie paragraaf 4.2.4). De regering was derhalve zeer gevoelig voor pressie van de 'backbenchers'. De vakbeweging, de vrouwenbeweging en de burgerrechtenbeweging oefenden sterke pressie uit voor nationaal gelijke-rechtenbeleid. De regering zou dus niet goed in staat zijn haar voorkeur door te zetten tegen de wil van belangengroepen. Het was te verwachten dat zij instemde met duur gezamenlijk beleid. Dankzij zijn voorsprong ten opzichte van de andere lidstaten op het gebied van gelijke-rechtenwetgeving hoefde Groot-Brittannië slechts éénmaal duur beleid goed te keuren. Groot-Brittannië was minder dan Frankrijk in staat in onderhandelingen dure onderdelen uit de richtlijn te halen: de pressie op gelijke-rechtengebied was sterker, de interne machtspositie zwakker en de relatieve machtspositie zwakker (zie hypothese O-1).

Hypothese O-3b stelt dat, gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en de betreffende staat deel uitmaakt van de 'minimal contributing set' van de internationale organisatie, geldt dat, naar gelang de status quo voor de andere staten betrokken bij de onderhandelingen onaantrekkelijker is, de betreffende staat bij machte zal zijn een groter deel van de te verwachten interne politieke kosten verbonden aan de uitvoering van gezamenlijk beleid af te wentelen op die andere staten ('tying hands').

De hypothese wordt in die zin bevestigd, dat Groot-Brittannië weliswaar een relatief zwakke interne machtspositie had en de regering zeer gevoelig was voor pressie, maar het niet in staat was om overeenkomstig de *tying hands*-strategie de verwachte kosten van duur beleid af te wentelen op de andere staten aangezien het geen lid was van de 'minimal contributing set' van de EEG.

Hypothese O-4 stelt dat, naarmate de status quo voor de staten die lid zijn van een internationale organisatie onaantrekkelijker is en het voor hen onduidelijker is op welke wijze gezamenlijke actie moet worden ondernomen, de kans toeneemt dat een supranationale executieve zoals de *Europese Commissie* als agendasetter en bemiddelaar invloed kan uitoefenen op de onderhandelingen en dat een staat instemt met duur gezamenlijk beleid.

De totstandkoming in de tweede periode van vergaande overeenkomsten op het gebied van gelijke rechten bevestigt de hypothese. De lidstaten hadden de Commissie opgedragen voorstellen voor gezamenlijk sociaal beleid aan hen voor te leggen, maar hadden gelijke rechten van vrouwen niet genoemd bij de onderwerpen die ze van belang achtten. Aangezien verschillende lidstaten nog geen gelijke-rechtenwetgeving hadden, was het niet te verwachten dat zij zonder de interventie van de Commissie bindende regelgeving op dat gebied zouden hebben voorgesteld. De Commissie benutte haar mandaat voor sociaal beleid onder meer om voorstellen te doen op het gebied van gelijke rechten die verder gingen dan het Verdrag van Rome voorzag. Ze maakte gebruik van de tijdsdruk die uitging van het *VN-Jaar van de Vrouw*, waarvoor de lidstaten 'iets' moesten doen zonder een helder idee te hebben over de invulling van die verplichting, de pressie die tegelijkertijd op nationaal niveau op de lidstaten werd uitgeoefend om 'iets' te doen op het gebied van gelijke rechten en de deskundigheid en contacten die ze had opgebouwd. Ook na het *VN-Jaar* bleef gelijke-rechtenbeleid op

de agenda, omdat de Commissie pas akkoord ging met de verlangde wijzigingen aan haar richtlijnvoorstellen nadat ze de toezegging gekregen had dat ze later een nieuw voorstel mocht formuleren om de onderdelen die de lidstaten geschrapt hadden alsnog te regelen. Dankzij de Commissie kwamen er geen twee gelijke-rechtenrichtlijnen op de onderhandelingstafel, zoals ze in het SAP had voorgesteld, maar vier (drie in de jaren zeventig, de vierde met het 'overschot' van de derde richtlijn in 1986, zie hoofdstuk 7).

De implementatiefase

Hypothese I-1 stelt dat, naarmate een staat meer waarde hecht aan zijn *geloofwaardigheid*, de waarschijnlijkheid toeneemt dat hij duur gezamenlijk beleid uitvoert. Met het oog op het beperkte aantal lidstaten van de EEG, de zeer hoge interactiecapaciteit en de duurzaamheid van de samenwerking in supranationaal verband was het te verwachten dat de lidstaten zeer veel waarde hechtten aan hun geloofwaardigheid. De hypothese wordt bevestigd.

In tegenstelling tot de jaren zestig kon *Nederland* zijn geloofwaardigheid niet meer immuniseren door interpretaties van gegevens en berekeningen in twijfel te trekken, omdat de Commissie een inbreukprocedure startte op grond van de concrete en aantoonbare beschuldiging dat Nederland geen wettelijk recht op gelijke beloning had. Nederland zou deze beschuldiging tegenover het Hof met geen enkel argument kunnen weerleggen. De kosten van de te verwachten veroordeling door het Hof waren hoog, temeer daar de regering waarde hechtte aan haar progressieve reputatie en de steun van vrouwelijke kiezers en de vrouwenbeweging. Nederland gaf de voorkeur aan naleving boven niet-naleving.

De Commissie startte geen inbreukprocedures tegen de Bondsrepubliek, Frankrijk of Groot-Brittannië. De *Bondsrepubliek* hield derhalve vast aan de strategie om haar geloofwaardigheid te immuniseren (zie ook paragraaf 5.4): artikel 3 van de Grondwet bood de nodige garanties en daarmee implementeerde de Bondsrepubliek artikel 119 op formeel correcte wijze. De bestrijding van feitelijke loondiscriminatie viel volgens de Duitse regering buiten haar bevoegdheden. Zij stelde dat niet zij daarvoor verantwoordelijk was, maar de werkgevers- en werknemersorganisaties. *Frankrijk* hechtte veel waarde aan zijn 'voorhoederol' op het gebied van gelijke rechten. Het paste in 1972 zijn wetgeving aan onder binnenlandse druk en hield daarbij rekening met de kritiek die de Commissie in de jaren zestig geformuleerd had. *Groot-Brittannië* had in 1970 een gelijk-loonwet goedgekeurd en verwachtte dat het daarmee artikel 119 implementeerde.

Hypothese I-2 stelt dat er een samenhang is tussen de *hoogte van de politieke, economische en ideologische kosten van implementatie* op nationaal niveau en de kans dat een staat gezamenlijk beleid implementeert. De kans dat artikel 119 geïmplementeerd werd, zou dus theoretisch groter zijn naarmate op nationaal niveau de kosten ervan lager waren. De hypothese wordt bevestigd.

In de periode 1969-78 daalden de kosten in de lidstaten ten opzichte van de periode tot 1968: de economische kosten, omdat de lonen van vrouwen sneller gestegen waren dan van mannen, de politieke kosten, omdat er meer pressie was voor implementatie op nationaal en supranationaal niveau en de ideologische kosten voor regeringen die gelijke kansen zeiden na te streven. De kans op implementatie nam dus toe. Groot-Brittannië keurde in 1970 een gelijk-loonwet goed, voordat het lid werd van de EEG, Frankrijk in 1972 en Nederland in 1975. In *Frankrijk* waren de economische

kosten al lager dan in de andere lidstaten, terwijl de politieke baten van naleving in de jaren zeventig hoog waren. In *Nederland* maakten de gedaalde economische kosten het argument van werkgevers en hun politieke vertegenwoordigers dat de wettelijke regeling van gelijke beloning ernstige economische gevolgen zou hebben ongeloofwaardig. De sterke nationale en supranationale pressie voor implementatie maakten niet-naleving politiek duurder dan naleving. In *Groot-Brittannië*, daarentegen, was de formele implementatie weliswaar een feit, maar waren de feitelijke loonverschillen groter dan in de andere hier besproken lidstaten (zie figuur 6.2). Omwille van de hoge kosten voor de werkgevers werd de wet pas in 1975 volledig van kracht.

De *Bondsrepubliek* nam als enige geen enkele maatregel om gelijke beloning te implementeren. Dit stemt eveneens overeen met de theoretische verwachtingen: de kosten-batenafweging van implementatie viel nog steeds negatief uit omdat er nationaal weinig pressie voor implementatie was en de Commissie evenmin directe pressie uitoefende door middel van een inbreukprocedure, omdat de Bondsrepubliek aannemelijk kon maken dat zij artikel 119 formeel geïmplementeerd had.

Hypothese I-3 stelt dat, in het geval dat de regering en maatschappelijke actoren van mening verschillen over implementatie of non-implementatie van duur gezamenlijk beleid, het gedrag van de staat afhangt van de interne polariteit en het optreden van supranationale actoren.

Op grond van de theorie is te verwachten dat als de regering tegenstander is van implementatie, staten *niet* implementeren tenzij in de volgende twee gevallen: als de natie-staat een lage polariteit heeft en maatschappelijke actoren sterke pressie uitoefenen voor implementatie, of als supranationale instellingen en maatschappelijke actoren beide pressie uitoefenen voor implementatie. De hypothese is bevestigd (zie figuur 6.5).

Fig. 6.5. Implementatie van artikel 119: regering tegenstandster van implementatie

regering tegen	maatschappelijke actoren: vóór		maatschappelijke actoren: tegen	
	supran. instituties passief	supran. instituties actief	supran. instituties passief	supran. instituties actief
hoge polariteit	<i>Groot-Brittannië</i>	<i>Nederland</i>		
lage polariteit			<i>Bondsrepubliek</i>	

- gearceerd: op grond van de theorie te verwachten dat de staat implementeert

In drie lidstaten waren de regeringen tegenstandster van implementatie. De *Bondsrepubliek* implementeerde niet, hetgeen niet verbaast: de Commissie oefende geen druk uit en op nationaal niveau was er evenmin pressie van betekenis. In tegenstelling tot de eerste periode, tot 1968, oefende de Commissie gerichte pressie uit op *Nederland* en drongen op nationaal niveau belangengroepen aan op implementatie. De regering was gevoeliger voor pressie dan haar voorgangers in de jaren zestig, omdat de pressie uit de eigen, deels nieuwe, electorale achterban afkomstig was. De dubbele pressie bracht de regering ertoe om artikel 119 uit te voeren. Nederland keurde in 1975 nationale wetgeving voor gelijke beloning goed, na bijna twee decennia geweigerd te

hebben de verdragsbepaling correct te implementeren. In *Groot-Brittannië* was er op nationaal niveau sterke pressie van vrouwen in de vakbeweging, vrouwenbeweging en burgerrechtenbeweging vóór implementatie en sterke pressie van de werkgevers tegen implementatie. De conservatieve regering (1970-73) was vooral gevoelig voor de kostenargumenten van de werkgevers en implementeerde de EPA niet. De Labour-regering (1974-1978) gaf prioriteit aan inflatiebestrijding en loonmatiging. Zij nam evenmin maatregelen in de vorm van een ministerieel besluit om gelijke beloning in te voeren. In *Frankrijk* was de regering voorstandster van implementatie als gevolg van de pressie van belangengroepen (vrouwen en vakbeweging). De regering was om electorale redenen gevoelig voor deze pressie.

Hypothese I-4 stelt dat staten de kosten van nieuw beleid op een bepaald terrein hoger inschatten en derhalve minder snel akkoord gaan met nieuw beleid naarmate de implementatie van gezamenlijk beleid duurder uitvalt dan verwacht (boemerang-effect). De hypothese wordt bevestigd.

In de eerste periode 'leerden' de staten dat zij zich ongestraft aan de implementatie van duur gezamenlijk beleid konden onttrekken. Hoofdstuk 5 sloot derhalve af met de verwachting dat de ervaringen van lidstaten met duur gezamenlijk beleid niet tot een verhoging van de verwachte kosten zouden leiden bij het bepalen van hun standpunt ten aanzien van nieuwe voorstellen. Tot 1973 signaleerde de Commissie de non-implementatie van artikel 119, maar liet ze deze ongestraft. Deze ervaring sterkte de lidstaten in hun overtuiging dat dure supranationale overeenkomsten alleen uitgevoerd moesten worden als zij daar zelf bereid toe waren, en droeg ertoe bij dat ze in de tweede periode nieuw beleid goedkeurden. Ze vertrouwden erop dat ze, evenals in de eerste periode, zelf zouden kunnen bepalen of en wanneer het opportuun was het beleid uit te voeren. Dit blijkt vooral uit het standpunt van de *Bondsrepubliek* bij de goedkeuring van de eerste twee richtlijnen: al was daar juridisch wel grond toe, zij verwachtte niet haar wetgeving naar aanleiding van de eerste en tweede richtlijn te moeten aanpassen, omdat immers artikel 119 in de eerste periode ook geen aanpassing vereist had.

In de derde periode, 1979-1991, liepen de voorkeuren van de lidstaten ten aanzien van de ontwikkeling van gezamenlijk sociaal beleid ver uiteen. Op het gebied van gelijke rechten nam de pressie op nationaal en supranationaal niveau echter toe om de gemaakte afspraken na te leven en nieuwe maatregelen goed te keuren. Toch keurden de lidstaten in de derde periode geen nieuwe richtlijnen met hoge normen goed. Wél kregen alle lidstaten te maken met een verhoging van de kosten van het eerder overeengekomen beleid, waardoor de Bondsrepubliek en Frankrijk ontdekten in het verleden eveneens 'dure overeenkomsten' te hebben goedgekeurd. In hoofdstuk 7 worden deze ontwikkelingen en hun implicaties voor de theoretische verwachtingen geanalyseerd.

7 MEER GELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR (1979-1992)

Na de stagnatie in de eerste periode en de vooruitgang in de tweede periode trad in de derde periode opnieuw stagnatie op in de ontwikkeling van gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid. Toch stond het onderwerp op de supranationale agenda dankzij de inspanningen van het, voortaan rechtstreeks gekozen, Europese Parlement en van de Commissie. Ook op nationaal niveau werd er pressie uitgeoefend ten gunste van gelijke-rechtenbeleid. De meeste voorstellen die de Commissie indiende, werden in de Raad echter geblokkeerd of afgezwakt tot niet-bindende 'soft law'.⁷⁵ De enige twee gelijke-rechtenrichtlijnen die de Raad goedkeurde, betroffen geen 'duur' beleid. Er trad zelfs achteruitgang op, in de zin dat de lidstaten in het Verdrag van Maastricht (1992) de reikwijdte van artikel 119 inperkten, omdat een arrest van het Hof met betrekking tot dit artikel te hoge kosten dreigde te veroorzaken. In dit licht lijkt het des te opmerkelijker dat de lidstaten de vergaande gelijke-rechtenrichtlijnen uit de jaren zeventig implementeerden. In dit hoofdstuk onderzoek ik welke ontwikkelingen kunnen verklaren waarom in de derde periode, ondanks de nationale en supranationale pressie, geen nieuw, duur gelijke-rechtenbeleid tot stand kwam en de lidstaten wel het 'oude' gelijke-rechtenbeleid uitvoerden.

7.1 NATIONALE VOORKEURSVORMING, 1979-86: BEZUINIGINGEN EN DEREGULERING

Evenals eind jaren zestig werd eind jaren zeventig de roep van de bevolking om politieke verandering steeds luider, gevoed door bezorgdheid over de aanhoudende recessie en de voortdurend stijgende werkloosheid. In tegenstelling tot tien jaar eerder betekende verandering ditmaal in drie van de vier hier besproken lidstaten dat (overwegend) sociaal-democratische regeringen plaats maakten voor meer conservatieve regeringen. In Frankrijk verliep de politieke wisseling omgekeerd en kwam een regering van socialistisch-communistische signatuur aan de macht. De veranderingen in de politieke, economische en ideologische context in de vier hier onderzochte lidstaten beïnvloedden de afweging van kosten en baten van nieuw supranationaal gelijke-rechtenbeleid.

7.1.1 Frankrijk: de verbeelding aan de macht

De kandidaat van links, Mitterrand, had in 1974 de presidentsverkiezingen nog met 450.000 stemmen verschil verloren van Giscard d'Estaing (cf. Giroud 1977, 15). Zeven jaar later won hij wel. Zo kwam in mei 1981 in Frankrijk 'de verbeelding aan de macht', op het moment dat in de omringende landen de roep om ander beleid centrum-rechtse regeringen aan het bewind bracht. De eerste regering die Mitterrand benoemde, onder leiding van Pierre Mauroy, bestond uit socialistische en communistische ministers. De periode 1981-83 zou de geschiedenis ingaan als 'l'exception française', het socialistisch experiment, waarbij de regering een sterk keynesiaans beleid voerde en sleutelondernemingen en banken nationaliseerde. Het experiment mislukte en Mitterrand verloor alle beleidsruimte voor sociale vernieuwing. 'Sous la force des

⁷⁵ 'Soft law' betreft 'instruments which are not binding but which national courts are bound to use as aids where appropriate' (Cunningham 1992, 183).

choses' keerde Frankrijk in de tweede helft van 1983 terug naar een meer orthodoxe economische koers.

'Mignonnes, allons voir sous la rose'⁷⁶

Voor gelijke-rechtenbeleid waren de vooruitzichten eind jaren zeventig, begin jaren tachtig gunstig. De presidentskandidaten probeerden vrouwelijke kiezers voor zich te winnen: 'Both the centre and the left placed women's issues centre-stage in their electoral strategies. Giscard d'Estaing did so in the 1970s in his struggle against the Gaullists; the Union of the Left did so in the 1978 elections, as did Mitterrand in 1981' (Chamberlayne 1993, 188). Bij de campagne voor de parlementsverkiezingen in 1978 trachtte Giscard de steun van de vrouwelijke kiezers te behouden met de aanstelling van een *secrétaire d'État à la Condition féminine* en een *secrétaire d'État à l'Emploi féminin*. Voor de eerste functie haalde hij Nonon (zie hoofdstuk 6) uit Brussel, op de tweede functie benoemde hij Nicole Pasquier. Na zes maanden nam Nonon ontslag. In een memorandum klaagde ze de 'décalage entre le discours et la pratique' aan, gezien het gebrek aan bevoegdheden en middelen (cf. *F-Magazine* 1981, No. 36). Pasquier, 'whose ignorance of, and insensitivity to, women's problems was embarrassingly revealed at her first press conference' (Duchen 1986, 127), diende in 1980 een wetsvoorstel in voor gelijke kansen op het werk. De ministerraad keurde haar voorstel goed, maar de tijd ontbrak om de wet zoals gepland nog vóór de presidentsverkiezingen aan het parlement voor te leggen (cf. Mazur 1991, 132). Uit een opiniepeiling bleek, dat vrouwen in meerderheid vonden dat Giscard te weinig had gedaan om de positie van vrouwen te verbeteren, en dat het recht op gelijke kansen bij de toegang tot de arbeidsmarkt en het recht op gelijk loon slecht werden toegepast (*F-Magazine* 1981, No. 36).

In tegenstelling tot de jaren zeventig oefende de vrouwenbeweging gericht pressie uit op de politieke partijen. Vrouwen organiseerden zich binnen de PCF ('Elles voient rouge') en de PS ('courant G') (cf. Duchen 1986, 109). De radicale MLF had de parlementsverkiezingen in 1978 nog geboycot, maar riep in 1981 vrouwen op om voor Mitterrand te stemmen en een nieuwe overwinning van rechts te voorkomen (cf. Duchen 1986, 125). Aan de vooravond van de verkiezingen nodigde de vrouwenorganisatie *Choisir* de vier presidentskandidaten Mitterrand, Georges Marchais, Giscard en Chirac uit voor een debat over hun emancipatiebeleid. Mitterrand accepteerde als enige de uitnodiging. Hij beloofde de zaal onder meer een ministerie voor de rechten van de vrouw in te stellen met een eigen budget (cf. *Choisir* 1981, 85). Bij de presidents- en parlementsverkiezingen in 1981 stemde voor het eerst in de Franse geschiedenis een meerderheid van de vrouwen (52%) links (cf. Northcutt en Flaitz 1985, 55).

Mitterrand benoemde zes vrouwen in zijn regering en hij installeerde, zoals beloofd, een *Ministère des Droits de la Femme* met een eigen budget en een zetel in de ministerraad. Op die post benoemde hij Yvette Roudy, prominent PS-lid, auteur van *Des femmes en marge* (1975) en voormalig voorzitter van de *Ad hoc-commissie voor de rechten van de vrouw* van het EP (zie paragraaf 7.3). Ze kreeg vetorecht over alle wetgeving met gevolgen voor vrouwen en bekleedde het voorzitterschap van een interministerieel comité dat het gelijke-rechtenbeleid van alle ministeries coördineerde. Voor haar emancipatiebeleid kon Roudy putten uit de voorstellen in het rapport van de *Ad hoc-*

⁷⁶ Titel van het blad dat vrouwen in de PS uitgeven

commissie van het EP en het *Manifeste sur les droits des femmes* van de PS. Ze liet een commissie onder voorzitterschap van de historica Madeleine Rebérioux een onderzoek uitvoeren naar de positie van vrouwen in Frankrijk om haar beleid te onderbouwen: 'Les femmes en France dans une société d'inégalités' (*Le Monde*, 26.3.82).

Roudy diende in februari 1982 een reeks voorstellen in betreffende gelijke toegang tot beroepsopleiding, seksdiscriminatie, een wettelijk statuut voor meewerkende echtgenoten, pensioenrechten, fiscale zelfstandigheid van gehuwde vrouwen, beschikbaarheid van voorbehoedsmiddelen en abortus (cf. Attali 1993, 260). De voorstellen moesten verschillende barrières overwinnen: het verzet van de president, de onverschilligheid van de overige ministers en het eigenbelang van de vakbeweging. Mitterrand maakte zich zorgen over de Franse bevolkingsgroei en hechtte toch meer belang aan gezinsbeleid dan aan gelijke kansen van vrouwen op de arbeidsmarkt: 'Nous n'interdirons pas la contraception, c'est normal, c'est la liberté, mais cela est négatif... La libération de la femme, c'est souvent d'avoir des enfants' (geciteerd in Attali 1993, 316). Maandenlang weigerde hij het besluit van de ministerraad om abortus te vergoeden te ondertekenen (cf. Attali 1993, 265, 273, 355, 414). In maart 1983 keurde de ministerraad een anti-seksismewet goed die vrouwen in staat zou stellen seksisme in de media aan te klagen. Talrijke vrouwenorganisaties steunden de wet, maar de adverteerders en de media reageerden zeer vijandig. Zij schilderden Roudy af als puriteins en moralistisch (cf. Northcutt en Flaitz 1985, 61). De wet strandde in het parlement, omdat ze de vrijheid van meningsuiting zou schaden (cf. Duches 1986, 157; Chamberlayne 1993, 187).

Een nieuwe wet op het gebied van *égalité professionnelle* kwam er wel, de 'loi-Roudy' (zie paragraaf 7.2). De wet ging vergezeld van een grote informatiecampagne om mannen en vrouwen bewust te maken van ongelijkheid, het belang van beroepskeuze en loopbaanplanning. Uit een opiniepeiling bleek dat 89% van de bevolking de wet steunde (cf. Northcutt en Flaitz 1985, 67). Roudy slaagde er verder in wetten te doen goedkeuren met betrekking tot huwelijks- en gezinsrecht, ouderschapsverlof en een statuut voor meewerkende echtgenoten (cf. Coquillat 1988, 178). Ze creëerde steun voor haar beleid door organisaties uit de traditionele en de autonome vrouwenbeweging subsidies en formele erkenning te geven (cf. Lovenduski 1997, 104). Roudy investeerde veel middelen in de verspreiding van informatie onder een zo breed mogelijk publiek door mediacampagnes, brochures en het opzetten van 140 informatiecentra. Haar optreden droeg bij tot het succes van het ministerie voor de rechten van de vrouw. Uit een opiniepeiling in december 1983 bleek dat 79% van de bevolking gehoord had van het ministerie, en dat 77% het noodzakelijk vond (cf. Northcutt en Flaitz 1985, 57). Na 1983 gooide Mitterrand het algemene regeringsbeleid echter radicaal om. Het accent kwam te liggen op bezuinigingen, die Roudy's actieradius beperkten. De achtereenvolgende socialistische regeringen leden onder een chronische interne verdeeldheid, die de politieke agenda domineerde:

'Mercredi 19 juin 1985. Au Conseil des ministres, l'ambiance est pire que sinistre. Les ministres ne songent qu'à la dispute entre Fabius et Jospin. Quand Yvette Roudy nous parle de la conférence sur les droits des femmes que les Nations-Unies organisent à Nairobi, cela semble parfaitement surréaliste et cela suscite quelques fous rires discrètement réprimés autour de la table. Pourtant, c'est infiniment plus important que les querelles entre ces deux messieurs...' (Attali 1993, 1254).

In 1986 won centrum-rechts de parlementsverkiezingen, waardoor Mitterrand zich gedwongen zag tot een 'cohabitation' met de gaullist Chirac als premier van een rechtse regering. Chirac degradeerde Roudy's ministerie tot een *Délégation à la Condition féminine* onder leiding van de partijloze juriste Hélène Gisserot. Zij miste de politieke steun en de financiële middelen om enige actie van betekenis te kunnen voeren (cf. Mazur 1991, 136).

Van 1981 tot 1985 had Frankrijk opnieuw, zoals in 1957 en 1975, een leidende rol kunnen spelen in de EEG bij het ontwikkelen van supranationaal beleid voor vrouwen. Roudy was zich, mede dankzij haar eerdere positie als voorzitter van het *Ad hoc-comité* van het EP, bewust van het belang van een Europese dimensie voor gelijke-rechtenbeleid. Ze zag voor Frankrijk een rol weggelegd als 'gidsland' door de voorhoedepositie die Frankrijk dankzij de *Loi-Roudy* innam ten opzichte van andere Europese landen (cf. Northcutt en Flaitz 1985, 59). Mitterrand had zich tijdens zijn verkiezingscampagne uitgesproken voor het principe dat in de EEG 'les législations doivent toujours s'aligner vers le haut, c'est-à-dire sur le droit le plus évolué. (...) c'est le cas enfin de tout le droit social, et ça devrait être aussi celui du droit des femmes' (Choisir 1981, 104). Meteen na zijn aantreden verklaarde Mitterrand een 'espace social européen' te willen creëren (cf. Attali 1993, 42). De eigenzinnige sociaal-economische koers en de zwakke economische en financiële positie van Frankrijk reduceerden echter de potentiële Franse invloed. In de Europese Raad werd Mitterrands voorstel 'mal reçu' (Attali 1993, 69). De binnenlandse vooruitgang op gelijke-rechtengebied vertaalde zich dus niet in vooruitgang op Europees niveau.

7.1.2 De Bondsrepubliek

De coalitie van sociaal-democraten en liberalen vertoonde begin jaren tachtig 'vermoeidheidsverschijnselen'. In 1981 bereikte de werkloosheid een record, terwijl de SPD-FDP regering in toenemende mate verdeeld was over de maatregelen die nodig waren om de economische crisis op te lossen. Er was sterke buitenparlementaire oppositie tegen de bouw van kerncentrales en tegen de plaatsing van Amerikaanse kernraketten. Op 17 september 1982 viel de coalitie uiteen. De christen-democraten vormden met de liberalen een nieuwe regering onder leiding van Helmut Kohl. Sanering van de overheidsuitgaven en bezuinigingen op sociale uitgaven in combinatie met belastinghervorming moesten de economie weer gezond maken. Ondanks herstel van de economische groei bleef de werkloosheid echter onverminderd hoog. Na een instabiele periode stabiliseerden de betrekkingen tussen regering en samenleving zich geleidelijk in de jaren tachtig (cf. Bundestag 1988, 431).

'Familien- und Frauenpolitik'

De dreigende veroordeling door het Europees Hof in combinatie met de pressie van de AsF en naderende verkiezingen zou ertoe leiden dat de Bondsrepubliek in 1981 voor het eerst sinds het grondwetsartikel uit 1949 gelijke-rechtenwetgeving zou goedkeuren (zie paragraaf 7.2). Gelijke-rechtenbeleid was echter geen prioriteit van de regering. De parlementaire onderzoekscommissie 'Frau und Gesellschaft' diende op 23 september 1980, na zeven jaar werk, haar eindrapport in met ruim 100 aanbevelingen voor gelijke rechten. In de regeringsverklaring van Schmidt van november 1980 kwam echter geen enkel concreet voorstel terug. Schmidt deed alleen de toezegging dat hij de

wenselijkheid van antidiscriminatiewetgeving zou onderzoeken. Verder beperkte hij zich tot de algemene belofte dat de regering zou doen wat mogelijk was voor gelijke rechten, 'aber das meiste muß die Gesellschaft dazu leisten' (Doormann 1983, 256). Hij benadrukte dat 'Leistungen der Frau in der Familie müssen ebenso hoch bewertet werden wie Frauenarbeit im Beruf' (Doormann 1983, 256). De herwaardering van de vrouw als huisvrouw en de kritiek op 'Doppeltverdiener', gezinnen met twee inkomens, vormden de ideologische onderbouwing voor bezuinigingen op sociale uitkeringen, kinderopvang en bijscholingsprogramma's voor herintredende vrouwen (cf. Doormann 1983, 263). De regering nam het voorstel van de AsF voor gedeeld ouderschapsverlof voor vader en moeder niet over. Ze stelde in 1979 een *Mutterschutzurlaub* in, dat uitsluitend bedoeld was voor werkende moeders. Als oplossing voor de dubbele belasting van vrouwen wilde de regering geen algemene arbeidstijdverkorting invoeren, zoals de AsF voorstelde, maar *Erziehungsgeld* voor moeders, zodat ze thuis konden blijven om hun kinderen op te voeden.

Conservatief gezinsbeleid sloot niet aan bij de wensen van vrouwen in de SPD, maar wel bij de wensen van de meerderheid van de bevolking. Uit opiniepeilingen bleek dat in de Bondsrepubliek het aantal voorstanders van een gelijke rolverdeling tussen partners aanzienlijk lager lag dan in Frankrijk, Nederland en Groot-Brittannië (zie figuur 7.1).

Figuur 7.1 Voorstanders van gelijke rolverdeling en betaald werk door vrouwen (Commissie 1988, X/24/88, 14 en 60)

	vóór gelijke rolverdeling		vóór betaald werk door vrouwelijke partner	tégen betaald werk door vrouwelijke partner
respondenten	man	vrouw	man	man
de Bondsrepubliek	25 %	27 %	31 %	58 %
Frankrijk	43	47	53	41
Nederland	42	44	42	40
Groot-Brittannië	51	46	50	40

Het aantal vrouwen dat meende op grond van haar geslacht benadeeld te zijn in haar loopbaan was in de Bondsrepubliek twee maal zo hoog als het EEG-gemiddelde (cf. Commissie 1984, X/220/84, 31). Duitse vrouwen voelden zich met name gediscrimineerd wat betreft hun loon en hun opleidingsmogelijkheden (cf. Commissie 1984, X/220/84, 33).

Al kon het conservatieve gezinsbeleid rekenen op instemming, de bezuinigingen op sociale voorzieningen riepen veel protest op, met name van vrouwen in de AsF en de vakbeweging, en werkten als katalysator voor een hernieuwd élan van de vrouwenbeweging. De radicale vrouwenbeweging liet haar autonomie-denken varen, wist interne scheuringen te overwinnen en organiseerde grootschalige acties, met als hoogtepunt de heropleving van 8 maart als jaarlijkse nationale 'politischer Kampftag' (cf. Doormann 1983, 263). In 1982 startten *Emma* en *Courage*, de twee belangrijkste feministische bladen, zelfs een campagne vóór een anti-seksediscriminatiewet, terwijl ze er in 1977 nog tégen hadden geprotesteerd (cf. Hoskyns 1988, 44). In 1983 kwamen de *Grünen* voor het eerst in gemeenteraden en kregen ze 28 zetels in de Bundestag. Als enige partij kenden zij gelijke kansen en feministische eisen een belangrijke plaats toe in

het partijprogramma en hanteerden ze quota voor de vertegenwoordiging van vrouwen in alle geledingen van de partij.

De haalbaarheid van nieuw gelijke-rechtenbeleid was ondanks deze pressie gering. De CDU/CSU-FDP-regering die in oktober 1982 aantrad, behaalde bij de parlementsverkiezingen van maart 1983 een comfortabele meerderheid. De regering legde nog explicieter dan de SPD de nadruk op gezinsbeleid en 'het verschil' tussen man en vrouw. Het 'Familien- und Frauenprogramm' van de CDU pleitte voor vervrouwelijking van de maatschappij en opwaardering van huishoudelijke arbeid. Het concept 'gelijkheid' en het instrument 'gelijke-rechtenwetgeving' pasten niet in de CDU-visie (cf. Hoskyns 1988, 45). Het beleid richtte zich op opwaardering van het 'moederschap' door het toekennen van 'Erziehungsgeld' en het combineren van werk en zorg door middel van 'Erziehungsurlaub' en deeltijdarbeid. In dat kader keurde de regering in 1985 de 'Beschäftigungsförderungsgesetz' goed, die de rechtspositie van full-time en part-time werknemers gelijktrok. Werkgevers verzetten zich echter tegen elke verhoging van arbeidskosten en ontdoken de wet door deeltijdarbeidcontracten om te zetten in onverzekerde '600 DM-jobs' en 'Kapovaz'-contracten (*kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit*). Hier trad de regering niet tegen op. Verbetering in de rechtspositie van werkende vrouwen vond vooral plaats dankzij uitspraken van Duitse rechters, die de Europese richtlijnen, de grondwet en het 'EG-Anpassungsgesetz' toepasten en in toenemende mate het Europees Hof om prejudiciële beslissingen vroegen (zie paragraaf 7.2).

De Duitse regeringen onder Schmidt en Kohl hadden dus geen affiniteit met de EEG-ideologie van gelijke rechten van man en vrouw. De pressie voor gelijke rechten door vrouwen- en vakbeweging en in het parlement was sterker dan in eerdere periodes, maar de regering was er niet gevoelig voor, mede in het licht van haar sterke parlementaire positie, de brede steun die het CDU/CSU-gezinsbeleid genoot en de gevoeligheid van de FDP voor verzet van werkgevers tegen elke verhoging van arbeidskosten. Als gevolg van inbreukprocedures en prejudiciële beslissingen was ze zich bovendien zeer bewust van de kosten van Europese regelgeving.

7.1.3 Nederland

Van 1977 tot 1981 regeerden in Nederland christen-democraten en liberalen (CDA en VVD), die samen 76 van de 150 parlementszetels hadden. Voor haar politieke overleven was de regering afhankelijk van de steun van 10 CDA-dissidenten, die eigenlijk liever met de sociaal-democraten hadden willen regeren. De economische situatie was slecht. Gezien de hoge werkloosheid en de hoge overheidsuitgaven bezuinigde de regering op sociale uitgaven en bevroor ze in 1980 de lonen. De maatregelen riepen breed verzet op in de vakbeweging, PvdA en CDA. Minister van financiën Andriessen trad af, omdat de bezuinigingen hem juist niet ver genoeg gingen en werkgevers protesteerden dat de regering onvoldoende deed om de economie te stimuleren (*Europe* 7.1.80, 23.2.80). In september 1981 kwam een regering van progressief-christen-democratische signatuur aan de macht die politieke verandering nastreefde. Na acht woelige maanden kwam ze ten val. In november 1982 kwam opnieuw een coalitie van CDA en VVD aan de macht, die tot 1989 twee relatief stabiele regeringen opleverde. Het 'Akkoord van Wassenaar' van eind november 1982, waarbij werkgevers en vakbeweging vrijwillige loonmatiging overeenkwamen in ruil voor werkgelegenheid, markeerde een fundamentele verandering in de verhoudingen

tussen overheid en sociale partners en droeg in grote mate bij aan de stabilisatie van de politieke en sociaal-economische verhoudingen (cf. Van Kersbergen *et al.* 1997, 54).

‘Meiden, wat een slechte tijden’

De vooruitzichten voor nieuw gelijke-rechtenbeleid waren als gevolg van de recessie niet gunstig. De eerste staatssecretaris voor emancipatiebeleid, Jeltien Kraaijeveld-Wouters, had geen affiniteit met de vrouwenbeweging en legde in haar beleid de nadruk eenzijdig op ‘bewustwording’. In 1981 breidde haar opvolgster, socialiste en MVM-lid van het eerste uur Hedy D’Ancona, de doelstelling van emancipatiebeleid uit naar ‘eerlijke verdeling van arbeid binnen- en buitenshuis, (...) het bezetten van maatschappelijke posities door vrouwen en economische zelfstandigheid’ (*Handelingen* 1981-82, 17100, XV, 28). Ze gaf een werkgroep van ambtenaren en externe deskundigen de opdracht, een theoretische onderbouwing voor haar beleid te produceren. Hun ‘Analyse van het vrouwenvraagstuk’ uit mei 1982 sprak van structureel ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen, die niet alleen hun weerslag vonden in de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid, maar ook in de dwingende organisatie van leefvormen en seksualiteit (*Handelingen* 1982-83, 17100 XV, 2). Deze terminologie en analyse waren nieuw. Voordat D’Ancona de voorgestelde maatregelen kon uitvoeren, viel echter de regering.

D’Ancona was als staatssecretaris emancipatiebeleid verhuisd van het ministerie ‘cultuur en maatschappelijk werk’ naar dat van ‘sociale zaken en werkgelegenheid’, vanuit de overweging dat de strijd zich zou toespitsen op inkomen en arbeid en dat daarom een stevige positie in de sociaal-economische sector noodzakelijk was (cf. Dijkstra en Swiebel 1982, 55). Het voordeel van ‘sociale zaken’ boven cultuur was de zware positie van de minister in de regering. Werkgelegenheid en sociale zekerheid genoten begin jaren tachtig bovendien hoge prioriteit. Het nadeel was dat vrouwenzaken tussen alle politiek-gevoelige issues toch niet bovenaan de agenda kwamen (cf. Outshoorn 1997, 117).

De vooruitstrevende ideeën van D’Ancona kwamen niet terug in het regeerakkoord van de CDA-VVD-regering onder leiding van Ruud Lubbers, maar wel in de visie en de subsidieverlening van de liberale staatssecretaris voor emancipatiebeleid Annelien Kappeyne van de Coppello. De regering definieerde de rol van de overheid ten aanzien van vrouwenemancipatie als ‘het wegnemen van barrières’ zonder het invoeren van ‘dwingende maatregelen’ (cf. Beleidsplan Emancipatie 1985). De regering stelde wetten bij als de discrepantie met de praktijk of internationale verplichtingen te groot was geworden, maar liet de verbetering van arbeidsvoorwaarden en herverdeling van betaalde arbeid het liefst over aan werkgevers en vakbeweging (cf. Van Arnhem 1984, 45). Ze ontwikkelde geen eigen inhoudelijke visie op emancipatiebeleid, maar volgde op enige afstand het denken in de vrouwenbeweging (cf. Van Praag 1985, 9).

Hervormingen om ongelijke behandeling in sociale zekerheid, pensioenen en belastingen weg te werken leidden in combinatie met het streven naar bezuinigingen niet tot economische zelfstandigheid van vrouwen maar tot verslechtering van hun situatie. Bezuinigingen in de gezins- en gezondheidszorg leidden tot verlies van werkgelegenheid voor vrouwen (cf. De Jong en Sjerps 1987, 147). Evenals in de Bondsrepubliek riep het regeringsbeleid een nieuwe actiegolf op, waarin samenwerking het won van verdeeldheid en de vrouwenbeweging zich sterker op de overheid richtte. In het parlement vormden vrouwelijke parlementsleden in 1983 het *Kamerbreed*

Vrouwenoverleg, een partijoverstijgend forum voor discussie en onderhandelingen (cf. Outshoorn 1997, 116). Op initiatief van vrouwen in de PvdA bracht het *Breed Platform Economische Zelfstandigheid* vanaf 1982 vrouwenorganisaties, vrouwen in de vakbeweging en in politieke partijen samen in hun verzet tegen de tweeverdienerswet, de bijstandswet en veranderingen in de sociale zekerheid (cf. De Jong en Sjerps 1987, 156). De eis voor individualisering van de sociale zekerheid kwam centraal te staan in hun acties omdat Nederland verplicht was om uiterlijk in december 1984 de derde EEG-richtlijn te hebben ingevoerd (cf. Sjerps 1988, 96). Als gevolg van de ongunstige politieke, economische en ideologische context had alle pressie weinig effect. Zoals in de Bondsrepubliek leverden nationale en supranationale rechtszaken meer succes op, maar de kosten van de uitvoering van de EEG-richtlijnen uit de jaren zeventig en de prejudiciële beslissingen maakten de regering juist terughoudender ten aanzien van nieuw Europees gelijke-rechtenbeleid (zie paragraaf 7.2).

Ondanks de pressie van de vrouwenbeweging en vrouwen in de vakbeweging, politieke partijen en het parlement voor verbetering van de positie van vrouwen gaf de Nederlandse regering de prioriteit aan bezuinigingen. Ze kende zichzelf geen actieve rol toe bij het ontwikkelen van nationaal gelijke-rechtenbeleid, laat staan een voorhoederol in Europees verband.

7.1.4 Groot-Brittannië: 'the iron lady'

Op 28 maart 1979 werd de Labour-regering onder leiding van James Callaghan door een motie van wantrouwen met 311 tegen 310 stemmen verslagen. Bij de daaropvolgende verkiezingen kwamen de Conservatieven aan de macht onder leiding van Margaret Thatcher, de eerste vrouwelijke premier van Groot-Brittannië. Ook in 1983 en 1987 wonnen de Conservatieven de verkiezingen. De werkloosheid steeg in 1981 tot 2 miljoen en in 1982 tot 3 miljoen. In 1982 voerde Groot-Brittannië oorlog met Argentinië om de Falkland-eilanden, waardoor de aandacht tijdelijk werd afgeleid van de binnenlandse sociale problemen. Die escaleerden toen in 1983 stakingen uitbraken in de kolenmijnen. In 1985 slaagde Thatcher erin om de macht van de vakbeweging te breken, de meeste mijnen te sluiten en de sociale zekerheid te hervormen. Ondanks de hevige sociale onrust die het beleid veroorzaakte, zette de Conservatieve regering haar monetaristische, marktgerichte dereguleringsbeleid door.

Thatcher was weliswaar voorstandster van Brits lidmaatschap van de EEG omwille van de Britse handelsbelangen, maar ze was tegen elke vorm van supranationalisme. Europese integratie mocht niet verder gaan dan het verwijderen van obstakels voor handel en investeringen en de coördinatie van buitenlands en economisch beleid op intergouvernementele basis. Tot de Europese Raad van Fontainebleau in 1984 zou Thatcher met verwijzing naar de 'British Budgetary Question' (BBQ) elk gezamenlijk initiatief blokkeren. Als gevolg van de werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid droeg Groot-Brittannië namelijk meer af aan de EEG dan dat het ontving. In 1975 waren de lidstaten derhalve een correctiemechanisme overeengekomen, maar de regeling liep af op 1 januari 1980. Thatcher greep de kans aan om haar binnenlandse positie te versterken door op de anti-EEG-gevoelens onder de bevolking in te spelen.⁷⁷ In september 1979 eist ze

⁷⁷ In juni 1979, een maand na de Conservatieve machtsovername, hadden de eerste rechtstreekse verkiezingen van het EP plaatsgevonden. De opkomst was in Groot-Brittannië 33 %, de laagste van alle lidstaten.

compensatie voor het jaarlijks toenemende netto-tekort van de Britse communautaire begroting met de beroemde zin: 'I want my money back'. Ook na het compromis van 'Fontainebleau' verleende Groot-Brittannië alleen zijn medewerking aan Europees liberaliseringsbeleid en de voltooiing van de interne markt. Het blokkeerde alle voorstellen voor gezamenlijk sociaal beleid, uit vrees dat werknemers via de supranationale weg de rechten zouden terugwinnen, die ze op nationaal niveau verloren hadden.

'The problem that there is not'

De Conservatieve regering zette 'sex equality' laag op haar agenda: 'The government says there is no problem here, and "the problem that there is not" is best solved by voluntary agreement' (Vallance en Davies 1986, 116). Thatcher zei voorstandster te zijn van gelijke kansen, want 'more than ever we need to mobilise the skill and ability of all our citizens if we are to revitalise the currency and increase the prosperity in this country' (cf. Meehan 1985, 130). Haar sociaal beleid stond echter haaks op de versterking van de positie van vrouwen. Het was gericht op 'the return of state welfare functions to the domestic arena' door sociale voorzieningen af te bouwen, het recht op uitkeringen te beperken en zorg over te laten aan 'het gezin' (cf. Lovenduski 1996, 264).

De kritische houding van *Women's Lib* tegenover de staat sloeg in de jaren tachtig om in betrokkenheid, gezien de noodzaak verworven rechten te verdedigen. Feministes sloten zich in toenemende mate aan bij Labour en werden actief in de lokale politiek in door Labour gecontroleerde districten (cf. Byrne 1997, 111). Labour-vrouwen richtten *Fightback for Women's Rights* op en startten een campagne voor een betere parlementaire vertegenwoordiging van vrouwen (cf. Lovenduski 1986, 138). De electorale aantrekkingskracht die uitging van de nieuwe sociaal-democratische partij (SDP) maakte Labour gevoelig voor de eisen van vrouwen. De SDP was immers opgezet door prominente voormalige Labour-ministers als Jenkins en Shirley Williams, die pleitten voor een 'open, classless and more equal society, one which rejects ugly prejudices based upon sex, race or religion' (cf. Childs 1992, 307). De Conservatieve regering had echter een sterke machtsbasis in het parlement en was niet gevoelig voor pressie.

Vrouwen verwierven in de jaren tachtig meer invloed in de vakbeweging (cf. Chamberlayne 1993, 178). Na een piek in 1979 daalde het aantal leden van de vakbeweging, maar het aantal vrouwen dat lid werd bleef stijgen. Het aantal full-time vakbondsmedewerksters nam toe. Dit vond zijn weerslag in het beleid van de vakbeweging. Individuele bonden keurden voorstellen goed op het gebied van gelijke rechten, zwangerschap en seksuele intimidatie (cf. Byrne 1997, 121). Het TUC nam in 1979 een handvest aan voor gelijkheid voor vrouwen in de vakbeweging en in 1981 een resolutie voor positieve-actieprogramma's. Daarin stelde het TUC, dat 'family responsibility should be jointly shared' en dat 'all collective bargaining agreements, work practice and legislation' daaraan zouden moeten bijdragen (cf. Lovenduski 1986, 193). Vrouwen namen actief deel aan stakingen tegen het regeringsbeleid en organiseerden massale demonstraties tegen de mijnsluitingen (*Women against Pit Closures*). De conservatieve regering greep in de jaren tachtig echter in in de arbeidsverhoudingen door middel van twee *Employment Acts* (1980, 1982) en de *Trade Union Act* (1984), die de positie van de vakbeweging verzwakten en de mogelijkheden

voor vrouwen beperkten om langs deze weg het beleid van de regering te beïnvloeden (cf. Childs 1992, 298).

De gelijke-rechtenwetgeving die onder Labour tot stand was gekomen, was bovendien minder doeltreffend dan vrouwenorganisaties gehoopt hadden. Ze waren teleurgesteld over de passiviteit van de EOC. De EOC-staf wilde wel meer, maar het TUC en de CBI hadden samen genoeg stemmen om elke maatregel te blokkeren die hun onderhandelingsvrijheid zou aantasten (cf. Lovenduski 1986, 258). Als reactie op Thatchers beleid namen de vakbondsvertegenwoordigers in de EOC vanaf begin jaren tachtig echter een constructiever standpunt in (cf. Meehan 1985, 130). De EOC won aan gewicht door haar rol in nationale en supranationale rechtszaken (cf. Meehan 1985, 116; zie paragraaf 7.2).

7.1.5 Conclusie

De kansen voor nieuw Europees gelijke-rechtenbeleid leken in deze periode gering. Weliswaar was aanvankelijk, tot 1982, de interne structuur in de *Bondsrepubliek* en *Nederland* overwegend instabiel als gevolg van de zwakke positie van de regering in het parlement en de maatschappelijke onvrede. Op grond hiervan zou volgens de theorie de kans groter zijn dat zij duur gezamenlijk beleid goedkeurden. Verkiezingen brachten echter begin jaren tachtig regeringen aan de macht die minder gevoelig waren voor de pressie. In *Groot-Brittannië* had al in 1979 de wisseling van de wacht plaatsgevonden. De centrum-rechtse regeringen in de Bondsrepubliek, Nederland en Groot-Brittannië waren minder gevoelig voor pressie voor herverdeling van rechten en middelen dan hun sociaal-democratische voorgangers (cf. Lange 1993, 14). Gelijke-rechtenbeleid sloot niet goed aan bij het streven van deze regeringen naar deregulering, bezuinigingen op overheidsuitgaven en de conservatieve ideologie die gericht was op herstel van de maatschappelijke 'rust en orde', waarvoor het 'klassieke gezin' met een duidelijke rolverdeling tussen man en vrouw model stond. De bevolking hechtte minder belang aan verbetering van de positie van vrouwen dan in de jaren zeventig (zie figuur 7.2). De bestrijding van werkloosheid onder mannen had grotere prioriteit. Mannen en vrouwen waren het er in grote meerderheid (61 resp. 59%) over eens dat in een tijd van grote werkloosheid een man meer recht heeft op werk dan een vrouw (cf. Commissie 1984, 28).

Figuur 7.2 De publieke opinie m.b.t. het belang van verbetering van de positie van vrouwen

	1975	1983
Frankrijk	6.93*	5.48
de Bondsrepubliek	5.13	4.62
Nederland	3.95	3.85
Groot-Brittannië	4.57	4.22
Gemiddeld	5,15	4,54

***scores op een schaal van 0-10 (Commissie 1987, 10-12)**

Toen regeringen begin jaren tachtig bezuinigingen op sociale voorzieningen gingen doorvoeren, richtte de vrouwenbeweging zich sterker op de beïnvloeding van het regeringsbeleid dan in de jaren zeventig en sloot ze allianties met politieke partijen en

de vakbeweging om afbraak van rechten te verhinderen. Zoals gezegd was de pressie op nationaal niveau weinig effectief als gevolg van de afgenomen gevoeligheid van de regeringen.

Frankrijk nam in dezen een uitzonderingspositie in, omdat in 1981 een socialistische regering aan de macht kwam, die aanvankelijk een expansionistisch sociaal-economisch beleid voerde en nieuw gelijke-rechtenbeleid ontwikkelde. Frankrijk trachtte in de EEG een voorhoederol te spelen op sociaal gebied, maar kreeg geen steun. De ideologische verschillen met de andere grote lidstaten verhinderden overeenstemming over Europees sociaal-economisch beleid, inclusief gelijke-rechtenbeleid. Op Europees niveau was tot 1984 overeenstemming over verdieping van het integratieproces onmogelijk als gevolg van de 'BBQ'. Derhalve ontbrak ook de noodzaak om door middel van gezamenlijk sociaal beleid de instemming van de bevolking te winnen voor nieuwe stappen voorwaarts op het gebied van economische en monetaire samenwerking.

Het lag dus in de rede dat voorlopig geen *nieuw* Europees gelijke-rechtenbeleid tot stand zou komen, maar welke gevolgen had de politieke, economische en ideologische context voor de implementatie van de drie *oude* gelijke-rechtenrichtlijnen?

7.2 IMPLEMENTATIE VAN DUUR BELEID, 1979-86: DE TANG

7.2.1 Nationale en supranationale pressie

De lidstaten kregen eind jaren zeventig te maken met de deadlines voor de implementatie van de twee richtlijnen die ze in 1975 en 1976 hadden goedgekeurd. In de vier onderzochte lidstaten waren inmiddels, met uitzondering van de Bondsrepubliek, regeringen aan de macht die een andere politieke kleur hadden dan de regeringen die de richtlijnen goedgekeurd hadden. Bovendien stelden de regeringen vast dat ze zich niet langer zonder gevolgen aan implementatie konden onttrekken, zoals hun voorgangers in de jaren zestig dat wel konden. Er werd namelijk pressie voor implementatie uitgeoefend op nationaal en supranationaal niveau en er ontstonden verbindingen tussen de twee niveaus.

Op *nationaal niveau* drongen vrouwenorganisaties en vrouwen in de vakbeweging, politieke partijen en parlement er bij hun regering op aan om de richtlijnen te implementeren. In Nederland en Groot-Brittannië waren bovendien gelijke-rechtencommissies ingesteld, die de regering adviseerden over wetswijziging. Zij steunden werkneemsters en werknemers die zich gediscrimineerd voelden. Steeds vaker dienden slachtoffers van discriminatie een klacht in en startten ze een rechtszaak, waardoor nationale rechters de gelegenheid kregen zich te beroepen op Europese bepalingen en het Hof om zijn interpretatie te vragen.

Op *supranationaal niveau* werd pressie effectief toen de Commissie inbreukprocedures startte tegen lidstaten die de gelijke-rechtenrichtlijnen niet correct hadden uitgevoerd. Het Hof had de Commissie in *Defrenne-II* in april 1976 verweten, dat ze al die jaren nagelaten had 'op passende wijze' op te treden tegen niet-naleving, waardoor rechtsvervaging was ontstaan (zie ook paragraaf 7.2.2). Om die reden beperkte het Hof de rechtstreekse werking van artikel 119 tot aanspraken vanaf de datum van het arrest. Deze uitspraak maakte de Commissie duidelijk dat het Hof inbreukprocedures tegen de lidstaten wegens niet-naleving van artikel 119 gesteund zou hebben. De Commissie had in de jaren zestig afgezien van inbreukprocedures,

omdat de lidstaten die formeel in gebreke waren, in praktijk niet de grootste overtreders waren van het gelijke-rechtenbeginsel (zie paragraaf 5.3). Deze houding keurde het Hof nu af: dat de Commissie niet tegen alle vormen van niet-naleving kon optreden, rechtvaardigde niet dat ze tegen geen enkele vorm optrad. Commissaris Vredeling startte vanaf 1979, toen hij over de nodige gegevens beschikte, een inbreukprocedure tegen elke lidstaat die een richtlijn formeel niet of niet correct implementeerde, ook als in andere lidstaten de praktijk veel meer te wensen overliet maar gelijke behandeling op papier goed geregeld was. Hij stelde dat de Commissie tot taak had op de formele implementatie toe te zien, en dat in landen waar het beginsel van gelijke behandeling wettelijk goed geregeld was maar in praktijk niet gerespecteerd werd, het de taak van vakbeweging en vrouwenorganisaties was om benadeelden te helpen een klacht in te dienen en via de nationale en eventueel de Europese rechter hun gelijk te halen (*Het Laatste Nieuws* 24.3.79). De supranationale 'gelijke-rechtencommissie', het *Bureau voor Werkgelegenheid en Gelijkheid van de Vrouw* dat de Commissie in 1976 bij DG V instelde, speelde een actieve rol bij het opvragen en analyseren van de gegevens over de implementatie van de richtlijnen door de lidstaten. Het rechtstreeks verkozen EP oefende met vragen en rapporten op zijn beurt pressie uit op de Commissie om haar toezichthoudende taak op het gebied van gelijke rechten consequent uit te voeren (cf. Hörburger en Rath-Hörburger 1983, 150).

Er ontstonden bovendien *verbindingen tussen nationaal en supranationaal niveau*, in de eerste plaats omdat benadeelden van ongelijke behandeling klachten indienden bij de Commissie en, in de tweede plaats, omdat nationale rechters het Hof prejudiciële beslissingen vroegen.

De eerste verbinding vormden 'individuele burgers en rechtspersonen' die schriftelijke klachten indienden bij de Commissie. De Franse vakbond CFDT kwam met een klacht over discriminatie bij de toegang tot overheidsfuncties. Een werkneemster van het Britse ministerie van defensie wendde zich tot de Commissie, omdat ze ontslagen werd toen ze trouwde. De Nederlandse Emancipatieraad (opvolger van de Emancipatiecommissie) diende in 1984 een klacht in, omdat de regering in het nieuwe sociale verzekeringsstelsel het criterium van 'gezinshoofd' vervangen had door het criterium van 'kostwinner' en dit tot indirecte discriminatie van gehuwde werkneemsters leidde. Het *Breed Platform voor Economische Zelfstandigheid* kwam met de klacht dat de minimumdagloongarantie alleen van toepassing was voor gezinshoofden. DG V stelde telkens een onderzoek in, waarna de Commissie de betrokken lidstaat om uitleg vroeg. Dit leidde meestal ertoe, dat de betrokken regering de gewraakte regeling wijzigde (cf. Commissie 1987, 25, 66). In één geval startte de Commissie een inbreukprocedure, waarna de regering en de Commissie alsnog overeenstemming bereikten over een compromis (cf. Prechal en Burrows 1990, 167).

De tweede verbinding kwam tot stand tussen nationale en supranationale rechters. Nationale rechters maakten steeds vaker gebruik van artikel 177 EEG-Verdrag, dat hen toestond het Hof uitleg te vragen over Europees recht (zie paragraaf 3.4.3). In de jaren zestig had geen enkele rechter om een prejudiciële beslissing verzocht in verband met gelijke beloning. In de jaren zeventig vroegen Belgische rechters in de Defrenne-zaken drie maal om uitleg van het gelijk-loonartikel in het Verdrag van Rome. In de jaren tachtig steeg het aantal klachten voor nationale rechters waarin verwezen werd naar Europese gelijke-rechtenbepalingen en nam ook het aantal zaken toe waarin de

nationale rechter een prejudiciële beslissing vroeg. Tussen 1979 en 1987 legden rechters 21 zaken voor aan het Hof met betrekking tot gelijke beloning en gelijke behandeling: elf Britse, vijf Duitse en vijf Nederlandse zaken.

De meeste vragen om interpretatie kwamen uit Groot-Brittannië, hetgeen samenhang met het optreden van de EOC die vanaf de jaren tachtig Europese wetgeving gebruikte 'to clarify domestic law' (Meehan 1993, 196). De Britse regering volgde de artikel 177-zaken actiever dan andere regeringen en diende bij vrijwel elke zaak op dit gebied, ook die uit andere lidstaten, schriftelijk commentaar in bij het Hof (cf. Usher 1987, 167). De supranationale invloed op sociaal gebied die Groot-Brittannië in de Raad wist tegen te houden, dreigde via de rechtspraak toch het land binnen te komen: 'the flowing tide of Community law is coming in fast', waarschuwde de Britse rechter Lord Denning (cf. Landau 1985, 103). Schriftelijk commentaar was het enige middel waarover de regering beschikte om hier invloed op uit te oefenen. In *Defrenne-II* boekte ze daarmee bovendien succes en wist ze de terugwerkende kracht van het arrest in te perken (zie paragraaf 7.2.2). Groot-Brittannië liet dus geen gelegenheid voorbijgaan om het Hof zijn mening te laten weten. Franse rechters vroegen geen enkele maal om een prejudiciële beslissing op gelijke-rechtengebied. Het aantal zaken voor de nationale rechter bleef in Frankrijk eveneens zeer beperkt in vergelijking met andere lidstaten. De hoge drempels in het rechtssysteem en, als gevolg van verzet van de vakbeweging, het ontbreken van een onafhankelijke gelijke-rechtencommissie die slachtoffers van discriminatie kon adviseren, leken daar debet aan (cf. Pettiti 1995, 141).

7.2.2 Richtlijn gelijke beloning

De goedkeuring van de gelijk-loonrichtlijn in 1975 leek een doorbraak te vormen in de impasse met betrekking tot de toepassing van het beginsel van gelijke beloning uit artikel 119, maar de implementatie van de richtlijn verliep minder voorspoedig dan voorstanders van de richtlijn hadden verwacht (cf. Pillinger 1992, 86).

In april 1976 kwam de niet-naleving van gelijke beloning aan de orde in de zaak *Defrenne-II*. Het Belgische *Cour du Travail* vroeg het Hof of artikel 119 directe werking had, en zo ja, vanaf welke datum (Zaak 43/75, *Defrenne v. Sabena*). Groot-Brittannië diende schriftelijk commentaar in, omdat het meende dat het gelijk-loonbeginsel in artikel 119 te weinig nauwkeurig was om rechtstreeks toepasbaar te kunnen zijn. Het waarschuwde voor ernstige sociale en economische problemen, mocht het Hof toch de rechtstreekse werking erkennen. Vooral de kledingindustrie zou 'bijzonder worden bedreigd', de globale verhoging van de arbeidskosten zou over een periode van 5 jaar 3,5% van de totale nationale loonsom bedragen en de stijging van de arbeidskosten zou de inflatiebestrijding ernstig bemoeilijken (Jur. 1976, 464). Het Hof oordeelde echter dat artikel 119 rechtstreekse werking had sinds 1 januari 1962, het einde van de eerste fase van de douane-unie. De nieuwe lidstaten moesten gelijke beloning vanaf de datum van hun toetreding garanderen. Financiële bezwaren konden aan deze verplichting niets afdoen. Toch beperkte het Hof de terugwerkende kracht tot de datum van zijn arrest, omdat de lidstaten lange tijd praktijken hadden kunnen toepassen die in strijd waren met artikel 119 zonder dat de Commissie een inbreukprocedure startte. Hierdoor kon onder werkgevers onduidelijkheid zijn ontstaan over de plicht om gelijke beloning in te voeren (Jur. 1976, 481). De uitspraak van het Hof in *Defrenne-II* gaf benadeelde werknemers een instrument in handen om de rechten die ze ontleenden

aan artikel 119 te doen gelden. Voor de lidstaten werd uitstel van implementatie van gelijke beloning minder lonend, omdat het Hof 'provided a by-pass mechanism for those employees willing to use it' (Prechal en Burrows 1990, 54).

De lidstaten moesten vóór 12 februari 1976 de bepalingen van de gelijk-loonrichtlijn opgenomen hebben in hun nationale wetgeving en de Commissie vóór 12 februari 1978 de nodige informatie verstrekken (Richtlijn 75/117, artikel 9). De Commissie had daartoe een vragenlijst gestuurd aan de regeringen en de Europese organisaties van werkgevers en werknemers, en had de regeringen bovendien verzocht hun antwoord op te stellen in samenwerking met de nationale emancipatiecommissies (Commissie 1978, COM(78)711, 3). Commissaris Vredeling beloofde het EP dat de Commissie inbreukprocedures zou starten als zou blijken dat de lidstaten nalatig waren. In februari 1978 moest hij zich in het EP verantwoorden voor de afwachtende houding van de Commissie. Hij verdedigde zich met het argument dat de Commissie niet het recht had zelf onderzoek in te stellen en moest wachten tot de lidstaten hun nationale rapporten indienden om vervolgens zelf een rapport op te stellen op basis waarvan ze eventuele actie kon ondernemen. Hij zei te hopen dat vrouwenorganisaties druk zouden uitoefenen op hun regeringen om 'Brussel' gegevens te leveren (*Europa van Morgen* 22.2.78). In maart 1978 bracht het EP een eigen rapport uit over de toepassing van gelijke beloning in de lidstaten, waarin het de Commissie nogmaals maande tot krachtadiger optreden jegens de lidstaten (cf. Burrows 1980, 198).

Pas in januari 1979 had de Commissie de gevraagde informatie ontvangen en verwerkt. Ze constateerde in haar rapport dat het beginsel van gelijke beloning in geen enkele lidstaat verwezenlijkt was (cf. Commissie 1978, COM(78)711; Commissie 1987, X/152/87, 6). *Defrenne-II* indachtig startte de Commissie onmiddellijk na het uitbrengen van haar rapport inbreukprocedures tegen zeven lidstaten, waaronder de vier hier onderzochte.

Frankrijk

Naar aanleiding van de deadline van de EEG-richtlijn had de Franse regering het *Comité du travail féminin* gevraagd om rapport uit te brengen over de implementatie van gelijke beloning. Het *Comité* stelde in zijn rapport dat de staat tekort schoot wat betreft de handhaving van de gelijk-loonwet. Het toezicht op handhaving berustte bij de arbeidsinspectie. Deze had tussen 1972 en 1976 slechts 22 gevallen in behandeling genomen en ze had slechts in de helft van de gevallen actie ondernomen in het bedrijf of de zaak voor de rechter gebracht (cf. Mazur 1991, 130). De werkgever won het in hoger beroep meestal van de werkneemster, omdat het *Cour de Cassation* het concept 'werk van gelijke waarde' in zijn arresten inperkte tot 'gelijk werk in dezelfde vestiging van hetzelfde bedrijf' (cf. Sabourin-Ragnaud 1993, 211). Het beperkte aantal rechtszaken betekende niet, zoals de regering in haar rapport aan de Commissie graag wilde doen geloven, dat gelijke beloning in Frankrijk gerealiseerd was. Al waren de verschillen tussen mannen- en vrouwenlonen nog steeds kleiner dan in andere lidstaten, de voorsprong slonk. Voor 'witte-boorden'-functies was het loonverschil in Frankrijk inmiddels groter dan in de Bondsrepubliek en voor de 'blauwe-boorden'-functies was het verschil tussen vrouwen- en mannenlonen sinds 1972 niet af- maar toegenomen (zie figuur 7.3). Uit het tripartite rapport-Baudoin, 'Les discriminations et les disparités dans le travail féminin' (1979), bleek eveneens dat de praktijk te wensen overliet (cf. Mazur 1991, 131). De regering ging er echter van uit, dat ze formeel de richtlijn correct geïmplementeerd had. Daarin vergiste ze zich, al zou de 'loi-Roudy' uit

1983 van grotere invloed zijn op de praktijk dan het optreden van de Europese Commissie. De Commissie stuurde Frankrijk op 3 april 1979 een aanmaning met als enige kritiek, dat in mijnbouwbedrijven alleen gezinshoofden een huisvestingsuitkering kregen en alleen gehuwde mannen als gezinshoofd werden beschouwd. Naar aanleiding van de aanmaning liet Giscard op 2 mei 1979 de gezinshoofdbepaling afschaffen. Daarmee voldeed Frankrijk volgens de Commissie aan de bepalingen van de gelijk-loonrichtlijn.

Figuur 7.3 Gelijke beloning, stand van zaken in 1978 (Saunders en Marsden 1981, 221)

	Frankrijk		Bondsrepubliek		Nederland		Groot-Brittannië	
wetgeving m.b.t. gelijke rechten/gelijk loon	Loi No. 72-1143 (1972)		Art. 3.2-3.3 Grundgesetz (1949)		Wet Gelijke Beloning (1975)		Equal Pay Act 1970 (1975 van kracht)	
% verschil tussen vrouwen- en mannenlonen (industrie), 1977	31,7		34,6		36,1		42,3	
vrouwenlonen als % van mannenlonen (industrie, maandlonen), 1977	manual	74,6	manual	66,2	manual	69,6	manual	60,7
	non-manual	62,0	non-manual	64,5	non-manual	58,2	non-manual	54,6
vrouwen/mannenlonen 1972-77: verschil toegenomen (+) of afgenomen (-)	manual	+ 1,2	manual	- 2,9	manual	- 8,9	manual	- 8,8
	non-manual	- 4,0	non-manual	- 2,7	non-manual	- 7,1	non-manual	- 9,5

In 1981 vroeg minister van vrouwenrechten Roudy het *Comité du travail féminin* om een 'bilan critique'. Daaruit bleek dat de wetten voor gelijk loon en gelijke behandeling uit 1972 en 1975 tekort schoten om indirecte discriminatie en ongelijkheid als gevolg van arbeidsmarktsegregatie te elimineren (cf. Mazur 1991, 131). Roudy wilde nieuwe wetgeving, maar de socialistische regering onder leiding van Mauroy wilde zoveel hervormingen doorvoeren, dat het moeilijk was om 'vrouwen' op de agenda te krijgen. Mitterrand vond onder meer mediabeleid belangrijker dan de positie van vrouwen:

'10 février 1982. Le Conseil des ministres fixe ce matin l'agenda de la prochaine session parlementaire. (...). Il faut donc retenir un nombre limité de textes pour la session de printemps. Or, tous les ministres considèrent leurs réformes comme prioritaires. (...) Yvette Roudy considère que rien n'est plus urgent que son texte sur les droits des femmes (...). François Mitterrand définit les priorités: l'audiovisuel, l'agriculture et l'indexation de l'épargne' (Attali 1993, 247).

Roudy's voorstel kreeg een lage status als aanvulling op de 'lois-Auroux', een pakket wetten voor de hervorming van de arbeidsverhoudingen (cf. Mazur 1991, 132). Haar wetsvoorstel betrof gelijk loon, gelijke behandeling en maatregelen voor positieve acties. Het onderdeel betreffende gelijke beloning definieerde wanneer er sprake was van 'gelijkwaardig werk'. Een tripartite *Conseil Supérieur de l'Egalité Professionnelle entre les Hommes et les Femmes* kreeg tot taak toe te zien op de uitvoering van de wet. Wie zich gediscrimineerd voelde, kon voortaan een klacht indienen bij een *Conseil de Prud'hommes*. Indien het tot een veroordeling van de werkgever kwam, kon de rechter een geldboete of gevangenisstraf opleggen, zoals voorheen, maar hij kon voortaan de werkgever ook

verplichten maatregelen te nemen om de oorzaak van discriminatie weg te nemen. Ondanks protest van de werkgevers kwam in de wet een clause die de bewijslast omkeerde: niet langer moest de werkneemster aantonen dat ongelijke beloning het gevolg was van discriminatie, maar voortaan moest de werkgever aantonen dat ongelijke beloning *niet* het gevolg was van discriminatie (cf. Sabourin-Ragnaud 1993, 211). Ondanks protestacties van vrouwenorganisaties en de verkiezingsbelofte van Mitterrand (cf. Choisir 1981, 52) verhinderde de vakbeweging echter dat vrouwenorganisaties het recht kregen om een klaagster voor de rechtbank te vertegenwoordigen. De bonden verwierven het alleenrecht op vertegenwoordiging (cf. Mazur 1991, 133). De linkse meerderheid in het parlement keurde in juli 1983 de wet goed (wet no. 83-635).

De Bondsrepubliek

De loonverschillen tussen mannen en vrouwen waren in de loop van de jaren zeventig kleiner geworden, maar minder dan in lidstaten als Nederland en Groot-Brittannië, die een nieuwe wet hadden aangenomen (zie figuur 7.3). De aparte loongroepen voor mannen en vrouwen waren verdwenen, behalve in de horeca voor functies 'die ihrer Natur nach oder fachlich bedingt' alleen door mannen (nachtwaker) of vrouwen (kamermeisje, 'Kaltmamsel') vervuld konden worden (cf. Hörburger en Rath-Hörburger 1983, 16). De Duitse regering had steeds volgehouden dat zij met artikel 3 van de grondwet aan de richtlijn voldaan had. De Commissie stelde echter dat het zeer algemeen geformuleerde artikel 3 van de grondwet onvoldoende garantie bood. De regering kon discriminerende CAO-bepalingen niet nietig verklaren en beschikte niet over 'doeltreffende middelen' om toe te zien op naleving van het gelijk-loonbeginsel. Er bestond evenmin een aparte gelijke-rechtencommissie zoals de Britse EOC, omdat de DGB zich daartegen verzette. De Bondsrepubliek had zich steeds verweerd met het argument dat administratieve controle in de ondernemingen strijdig was met 'het heersende gebruik' en dat zij erop vertrouwde dat de sociale partners zouden toezien op naleving (Commissie 1978, COM(78)711, 133).

De Commissie stuurde op 3 april 1979 een aanmaning met de vraag, welke maatregelen de regering genomen had om de richtlijn toe te passen. Toen een reactie van Duitse zijde uitbleef, stuurde de Commissie in februari 1980 een 'met redenen omkleed advies'. De regering had 60 dagen de tijd om te reageren. Op dat moment zegde de Bondsrepubliek de Commissie toe haar wetgeving aan te passen. Het kreeg van de Commissie respijt tot 1 juni 1980 (*Europe* 23.2.80).

Twintig jaar lang had de Bondsrepubliek volgehouden aan de vereisten van artikel 119 van het Verdrag van Rome te voldoen. Het besluit, haar wetgeving alsnog bij te stellen, was vooral te danken aan het optreden van de Commissie (cf. Hörburger en Rath-Hörburger 1983, 27). In het voorjaar van 1979 ontving de Bondsrepubliek niet alleen een aanmaning in verband met de implementatie van de eerste, maar ook met die van de tweede richtlijn. De kritiek van de Commissie maakte aannemelijk dat het Hof redenen had om de Bondsrepubliek te veroordelen als zij geen actie ondernam. Het Hof had bovendien in *Defrenne-II* duidelijk gemaakt het beginsel van gelijke beloning als een der grondslagen van de Gemeenschap te beschouwen (Jur. 1976, 473). Advocaat-generaal Trabucchi had gesteld dat 'het verbod van discriminatie uit hoofde van geslacht, in het bijzonder wat lonen en salarissen betreft' als communautair grondrecht moest worden beschouwd (Jur. 1976, 491). Voor de Bondsrepubliek zou een veroordeling door het Hof wegens een gebrek aan respect voor de grondrechten

van haar burgers bijzonder pijnlijk zijn, aangezien zij steeds beweerd had dat de grondrechten in de Bondsrepubliek beter beschermd waren dan op EEG-niveau (cf. Weiler 1999, 108-10 over Zaak 44/79, *Hauer*). De regering besloot aan de eisen van de Commissie te voldoen door middel van een zo beperkt mogelijke aanpassing van de wetgeving.

Behalve de druk die uitging van een dreigende veroordeling door het Hof speelde ook mee dat er in 1979-80 veel pressie was voor gelijke beloning. Gelijke beloning stond centraal in de reeks rechtszaken van de 'Heinze-Frauen', 29 werkneemsters van een fotolaboratorium, die het symbool werden van de moeizame strijd van vrouwen voor gelijk loon. Hun acties kregen veel publiciteit en steun van de vrouwen- en vakbeweging en brachten andere vrouwen ertoe om als groep loondiscriminatie voor de rechter brengen (cf. Hund 1983, 235; Doormann 1983, 264; Thüne en Olfe-Schlothauer 1980, 118). Onder druk van de AsF erkende de SPD 8 maart, de internationale vrouwendag, als nationale actiedag. In 1980 was op 8 maart voor het eerst sprake van een landelijk evenement met demonstraties in alle grote steden (cf. Doormann 1983, 260). Vrouwen in de SPD eisten een adviesraad voor gelijkheid op hoog niveau, naar het model van de raad die de Zweedse premier, de sociaal-democraat Olaf Palme, had ingesteld (cf. Lovenduski 1986, 283). Schmidt wees een aparte raad voor gelijkheid af, maar versterkte wel in juli 1979 de afdeling *Politik für Frauen* bij het federale ministerie voor jeugd, gezin en gezondheid (cf. Hoskyns 1988, 43). De afdeling kreeg de naam *Arbeitsstab Frauenpolitik* en kwam onder leiding te staan van Marlies Kutsch, afkomstig uit de DGB. Ze kreeg tot taak de regering van advies te dienen en 'übergreifende frauenpolitische Belange der BRD auf internationaler Ebene mitzuvertreten' (Bundesministerium für Frauen und Jugend 1992, 154). De *Arbeitsstab* oefende eveneens pressie uit op de regering om de richtlijnen te implementeren. In oktober 1980 zouden parlementsverkiezingen plaatsvinden. De aanmaningen van de Commissie vielen dus samen met veel aandacht voor de rechten van vrouwen op nationaal niveau, op een moment dat de regering er gevoelig voor was. De regering legde het parlement een wetsontwerp voor om veroordeling door het Hof te vermijden en vrouwen in de SPD, DGB en vrouwenbeweging de wind uit de zeilen te nemen.

De wet was zeer omstreden. Coalitiepartner FDP zwakte onder druk van de werkgevers en met parlementaire steun van de CDU/CSU het wetsontwerp af door de omkering van bewijslast, sanctionering bij overtreding en de toekenning van schadevergoedingen te beperken. Tijdens een hoorzitting in de Bundestag verklaarde de DGB zelfs: 'Kein Gesetz besser sei als dieses Gesetz' (Pfarr en Bertelsmann 1985, 29). De werkgevers hielden bij dezelfde hoorzitting vol dat discriminatie in de Bondsrepubliek niet alleen verboden was, maar ook niet bestond (cf. Hörburger en Rath-Hörburger 1983, 28). Eind juni 1980 keurde het parlement de wet goed, al vreesden vrouwen in de SPD dat het een 'Papiertiger ohne Biß' zou zijn (cf. Hörburger en Rath-Hörburger 1983, 28). Het 'Arbeitsrechtliche EG-Anpassungsgesetz – Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz' van 13 augustus 1980 was, zoals de naam aangaf, uitsluitend bedoeld om aan de verplichtingen van de Europese richtlijnen te voldoen en had niet tot doel nieuw beleid voor vrouwen te ontwikkelen. Om aan de gelijk-loonrichtlijn te voldoen, breidde de wet paragraaf 612 van het burgerlijk wetboek uit met de bepaling dat bij een arbeidsovereenkomst geen lagere beloning voor gelijke arbeid of arbeid van gelijke waarde mocht worden overeengekomen voor een werknemer van het ene geslacht dan voor een werknemer

van het andere geslacht (§612, III BGB). De bewijslast lag onder bepaalde voorwaarden bij de werkgever. De 'wesentlich weiterreichenden Vorstellungen der EG' waren 'bewußt auf das gerade noch vertretbare Minimum zurückgeschraubt' (Weiler 1994, 40).

De Commissie spande in 1982 een nieuwe inbreukprocedure aan tegen de Bondsrepubliek, omdat de wet niet gold voor de overheidssector.⁷⁸ Het Hof stelde de Commissie op 21 mei 1985 op dit punt echter in het ongelijk, omdat de Commissie niet had aangetoond dat er bij de Duitse overheid sprake was van ongelijke beloning op grond van sekse, waartegen artikel 3 van de Grondwet onvoldoende bescherming bood (cf. Prechal en Burrows 1990, 145; zie ook paragraaf 7.2.3). De Commissie had de zwaarte van het Duitse stelsel van toetsing aan de grondrechten onderschat, en het Hof waagde zich op dit punt niet aan een directe competentiestrijd met het *Bundesverfassungsgericht*.⁷⁹

In het zo vaak door werkneemsters en vakbonden signaleerde probleem van de 'Leichtlohnarbeit', de onderbetaling van lichamelijk 'licht' werk, kon eindelijk vooruitgang worden geboekt dankzij de zaak van Gisela Rummler (Zaak 237/85, *Rummler v. Dato-Druck GmbH*). Het *Arbeitsgericht* van Oldenburg vroeg het Hof om een prejudiciële beslissing over discriminatie in functieclassificatiesystemen in het licht van richtlijn 75/117. Het Hof stelde dat werk niet als zwaar gedefinieerd mocht worden aan de hand van criteria die gebaseerd waren op de fysieke inspanningen die een bepaalde sekse kan verrichten. In 1988 bepaalde het *Bundesarbeitsgericht* naar aanleiding van het arrest van het Hof, dat het indelen van functies op basis van spierkracht niet langer toelaatbaar was en dat alle vormen van belasting moesten worden meegenomen. Deze bepaling zou tot verbetering leiden in de CAO's voor de laagste loongroepen, waarin vrouwen oververtegenwoordigd waren (cf. Bundesministerium für Frauen und Jugend 1992, 52).

Nederland

Nederland was evenals de Bondsrepubliek van mening dat het de richtlijn correct geïmplementeerd had. Op 1 januari 1975 was de laatste CAO met verschillende vrouwen- en mannenlonen voor hetzelfde werk, namelijk een CAO voor de textielsector, afgelopen. De verschillen tussen mannen- en vrouwenlonen waren kleiner geworden dankzij de Wet Gelijk Loon (WGL) uit 1975 en de invoering van het wettelijk minimumjeugdloon in 1974, waardoor de lonen van jonge vrouwen aanzienlijk stegen (cf. Saunders en Marsden 1981, 222). De Commissie startte echter een inbreukprocedure tegen Nederland, omdat, zoals in de Bondsrepubliek, ambtenaren niet onder de WGL vielen (Commissie 1978, COM(78)711, 132). Minister Boersma had bij de parlementaire behandeling van de wet nog verzekerd, dat de Nederlandse overheid niet discrimineerde (zie paragraaf 6.3.1). De Commissie stelde dat in praktijk ambtenaren misschien gelijk loon ontvingen, maar dat zij bij gebrek aan wetgeving geen enkele mogelijkheid hadden om in beroep te gaan indien ze zich gediscrimineerd voelden (*Europe* 23.2.80). De regering reageerde niet op de aanmaning. Naar aanleiding van het 'met redenen omkleed advies' van de Commissie liet ze alsnog

⁷⁸ Aanmaning op 15 januari 1982, met redenen omkleed advies op 25 augustus 1982 en besluit tot aanhangig maken bij het Hof op 28 april 1983, Zaak 248/83.

⁷⁹ Voor de kwestie van grondrechten en het Hof, zie Weiler 1999, 102-28; voor de competentiestrijd tussen het *Bundesverfassungsgericht* en het Hof, zie paragraaf 3.4.3 en de rechtszaken *Internationale Handelsgesellschaft* 11/70, *Solange-I* (1974), *Solange-II* (1976), *Simmenthal II* (106/77).

weten de wet te zullen wijzigen. Op 2 juli 1980 keurde het parlement de wet 'gelijk loon voor mannen en vrouwen in de burgerlijke openbare dienst' goed (cf. Landau 1985, 167). Daarop trok de Commissie op 10 december 1981 haar inbreukprocedure in.

Een prejudiciële beslissing die voor de Nederlandse overheid grote gevolgen had, betrof de zaak *Liefting tegen Universiteit van Amsterdam* (Zaak 23/83). De Nederlandse rechter vroeg het Hof of bepaalde pensioenpremies tot loon gerekend moesten worden en of het Nederlandse systeem, waarin de overheid voor gehuwde vrouwelijke ambtenaren AOW- en AWW-premies slechts tot een bepaald maximum afdroeg terwijl ze voor mannelijke ambtenaren en ongehuwde vrouwelijke ambtenaren de volledige premie betaalde, in overeenstemming was met artikel 119. Het Hof stelde dat loon inderdaad pensioenbijdragen omvatte en dat de Nederlandse regeling niet strookte met artikel 119, omdat er ongelijkheid uit kon voortvloeien bij de berekening van alle uitkeringen die gebaseerd waren op het brutoloon (waar dergelijke premies een bestanddeel van vormden). De Nederlandse rechter volgde in zijn uitspraak het oordeel van het Hof. Dit veroorzaakte grote commotie bij de overheid, die vreesde duizenden claims te krijgen van vrouwelijke ambtenaren en naar schatting honderd miljoen gulden te moeten uitbetalen (cf. Van Bergen 1984, 37). Op 22 augustus 1986 stuurde de verantwoordelijke minister een circulaire aan de betrokken overheidsdiensten, dat zij niet verplicht konden worden op dergelijke verzoeken in te gaan, aangezien de uitspraak van de rechter alleen bindend was voor de negen vrouwen die een klacht hadden ingediend (cf. Prechal en Burrows 1990, 238). Het arrest kreeg echter veel publiciteit en leidde tot nieuwe rechtsprocedures en kamervragen. De ambtenarenbond drong aan op een algemene oplossing. Aangezien de derde EEG-richtlijn eveneens wijziging van de AOW en AWW vereiste, besloot de regering alsnog de discriminerende bepaling af te schaffen.

Groot-Brittannië

In de jaren zeventig vond een duidelijke inhaalslag plaats van vrouwen- ten opzichte van mannenlonen, 'clearly associated with the coming into effect of the EPA', al bleef het loonverschil groter dan in de andere lidstaten (zie figuur 7.3). Groot-Brittannië had met grote bezorgdheid gereageerd toen *Defrenne-II* voor de Europese rechter kwam, omdat de toekenning van het recht op gelijke beloning met terugwerkende kracht tot 1973 (Britse toetreding tot de EEG) voor sectoren met veel vrouwelijke arbeidskrachten grote financiële gevolgen zou hebben. Aangezien het Hof de directe werking van artikel 119 beperkte tot april 1976, na de inwerkingtreding van de EPA op december 1975, ontleenden Britse vrouwen hieraan geen nieuwe rechten en moesten ze zich voor hun klachten op de EPA baseren.

Binnenlandse pressie, niet de EEG, was de motor geweest van de totstandkoming van de EPA, maar een combinatie van nationaal en supranationaal optreden zou in 1983, zeer tegen de zin van de Britse regering, tot aanscherping van de wet leiden. De Commissie stuurde Groot-Brittannië in april 1979 een aanmaning, omdat een werknemer op grond van de EPA alleen recht had op 'gelijk loon voor soortgelijk werk' als er in het bedrijf een systeem voor functieclassificatie was. Om een dergelijk systeem in te voeren was de toestemming van de werkgever noodzakelijk. Als de werkgever weigerde, hadden werknemers alleen recht op hetzelfde loon als collega's van het andere geslacht indien zij identiek hetzelfde werk deden. In praktijk maakten werkgevers en vakbonden het vrouwen moeilijk hun werk met dat van mannen te

vergelijken door functiebeschrijvingen aan te passen en hele afdelingen zo te reorganiseren dat vrouwen en mannen verschillend werk verrichtten (cf. Meehan 1985, 93; Coussins 1977, 12; Boston 1985, 283). Al in 1977 had de NCCL voorgesteld de EPA op dit punt te amenderen (cf. Meehan 1985, 131).

In juni 1979 antwoordde de regering de Commissie 'that they saw no reason to change current legislation' (*Europe* 23.2.80). De Conservatieve regering, die sinds mei 1979 aan de macht was, was in het algemeen 'engaged in the process of repealing or curtailing the legislation that laid down minimum terms and conditions of employment' (Davies 1987, 33). In mei 1980 stuurde de Commissie een 'met redenen omkleed advies' en verzocht de regering de nodige maatregelen te nemen. Groot-Brittannië herhaalde in zijn antwoord van 3 november 1980 dat de Britse wetgeving volledig in overeenstemming was met de richtlijn en 'dat het derhalve niet nodig was, welke maatregelen dan ook te nemen' (Jur. 1982, 2604). Bovendien had Groot-Brittannië naar eigen zeggen bij de onderhandelingen over de EEG-richtlijn de verzekering gekregen dat het de Britse wetgeving niet hoefde aan te passen.

Ondertussen velde het Hof twee voor Groot-Brittannië dure beslissingen in verband met de vaststelling van 'gelijke waarde' van werk. In de eerste zaak ging het om het bedrijf *Macarthy's*, dat werkneemster Wendy Smith een loon betaalde dat 17% lager was dan dat van haar mannelijke voorganger. In hoger beroep vroeg de Britse rechter zich af of artikel 119 alleen van toepassing was als arbeid gelijktijdig werd verricht. Het Hof bepaalde op 27 maart 1980 dat 'gelijke arbeid' niet beperkt was tot situaties waarin vrouwen en mannen op hetzelfde moment dezelfde arbeid verrichtten voor dezelfde werkgever (Zaak 129/79, *Macarthy's v. Smith*; Jur. 1980, 1275). Naar aanleiding van het arrest nam het aantal klachten dat in Groot-Brittannië onder de EPA werd ingediend opnieuw toe (cf. Randall 1987, 293). Aanvankelijk hadden veel vrouwen klachten over ongelijke beloning ingediend bij de arbeidsrechtbanken, zeker in vergelijking met andere lidstaten, maar dit was teruggelopen van 1742 in 1976 tot 263 in 1979 (cf. Commissie 1987, 29). Volgens Meehan dienden vrouwen minder klachten in, omdat ze in een tijd van recessie meer angst hadden hun baan te verliezen en omdat werkgevers vaker wonnen dan klaagsters (cf. Meehan 1985, 118). Dat Smith haar zaak gewonnen had, sterkte het vertrouwen van andere klaagsters, terwijl het arrest van het Hof de vergelijkbaarheid van functies uitbreidde en daarmee de kans vergrootte voor vrouwen om gelijk te krijgen.

Een tweede belangrijke uitspraak was het arrest van het Hof in *Worringham en Humphreys v. Lloyds Bank* van 11 maart 1981 (Zaak 69/80). Het Hof rekte het begrip 'gelijk loon' op door te verklaren dat ook pensioenbijdragen deel uitmaakten van loon in de zin van artikel 119, in tegenstelling tot de Britse rechter die ze op basis van de EPA ervan uitgesloten had. Het Hof ging niet in op het verzoek van Lloyds om de financiële gevolgen van het oordeel te verzachten (cf. McCrudden 1994, 8). De uitspraak maakte voor de 14.000 vrouwen die bij Lloyds werkzaam waren een eind aan het brutoloonverschil van 5% met mannen die hetzelfde werk deden (cf. Landau 1985, 30).

Op 18 maart 1981 daagde de Commissie Groot-Brittannië voor het Hof wegens niet-naleving van zijn verplichtingen in het kader van de eerste richtlijn (Zaak 61/81). De Britse permanente vertegenwoordiger merkte op dat 'I don't think we would have agreed to this measure if we had known about the implications that it would have to the government now over the Equal Pay Act' (Pillinger 1992, 88). Groot-Brittannië

beschuldigde de Commissie van nalatigheid, omdat de Commissie pas in 1979 voor het eerst gesteld had dat de EPA in strijd was met de richtlijn, terwijl ze de wet al in 1976 had ontvangen (Jur. 1982, 2606). Het Hof negeerde de beschuldiging. Het verklaarde op 6 juli 1982, in een bondig arrest, dat Groot-Brittannië zijn verplichtingen niet was nagekomen, omdat een werkneemster die zich gediscrimineerd voelde, geen middel had om haar rechten te doen gelden indien de werkgever zich verzette tegen de invoering van een functieclassificatiesysteem (Jur. 1982, 2616). De EOC 'applauded the Court's decision', omdat de regering de EPA nu wel moest aanpassen om verdere rechtszaken te voorkomen (cf. Warner 1984, 153).

De regering volgde echter een minimalistische strategie door geen nieuwe wet in te dienen, zoals de EOC en de NCCL voorstelden, maar alleen de bestaande wet te amenderen. Deze procedure reduceerde de inbreng van het parlement tot een minimum, aangezien het parlement het regeringsvoorstel alleen kon goedkeuren of verwerpen (cf. Pillinger 1992, 104). De eerste versie van het regeringsvoorstel leverde, zoals de regering in het commentaar bij de tweede versie zelf toegaf, een 'unworkable' mechanisme op voor het vaststellen van gelijke waarde. Bij het opstellen van de tweede versie raadpleegde ze alsnog de EOC, de NCCL en de sociale partners. De invloed van de werkgevers was herkenbaar in de criteria voor het indienen van een klacht, die 'unreasonably weighted against the claimant' waren en het rechtbanken gemakkelijk zouden maken een klacht niet in behandeling te nemen. Het regeringsvoorstel veroorzaakte 'uproar in the House of Lords'. De 'Lords' vonden dat de wijzigingen niet ver genoeg gingen om aan de EEG-verplichtingen te voldoen en bovendien tot verwarring leidden, want, 'while the enactments of the Treaty and the directives are reasonably clear and can be understood, our own enactments are deplorable' (Pillinger 1992, 108). De regering bracht naar aanleiding van de kritiek van vakbeweging, vrouwenorganisaties, EOC, NCCL en parlement wijzigingen aan waardoor in de derde, definitieve versie de bewijslast niet langer volledig bij de klaagster lag. Het parlement nam de *Equal Pay Amendment Regulations* aan op 7 december 1983 (*Government Order* nr. 1794/83 en 1807/83).

Op 1 januari 1984 trad de herziene wet in werking. Al was de verbetering minimaal, in rechtszaken bleek de geamendeerde wet wel degelijk gelijke beloning te kunnen bewerkstelligen waar de EPA dat niet kon. De vakbeweging was eveneens van mening dat de *Regulations* 'do create opportunities which did not exist before in British law' (Pillinger 1992, 119; Davies 1987, 46). De eerste rechtszaak onder de nieuwe wet betrof Julie Hayward, een kokkin in de kantine van een scheepswerf, die hetzelfde loon eiste als geschoolde handwerkslieden op de werf. De rechter gaf haar gelijk, hetgeen inhield dat haar loon steeg van £99 naar £130 per week (cf. Hoskyns 1985, 71). Onder de oude wet had de rechter haar klacht moeten afwijzen, omdat er op de werf geen functieclassificatiestelsel was.

Conclusie

Tussen 1978 en 1984 stelden de vier onderzochte lidstaten hun wetgeving bij naar aanleiding van inbreukprocedures en prejudiciële beslissingen (zie figuur 7.4). In de *Bondsrepubliek* en *Groot-Brittannië* hadden benadeelde werknemers dankzij de wetswijzigingen meer kans om voor de rechter in het gelijk gesteld te worden dan voorheen. In *Nederland* konden voortaan ook ambtenaren een wettelijk recht op gelijk loon doen gelden. In *Frankrijk* was de verbetering van de rechtspositie van vrouwen niet te danken aan de correctie die de regering doorvoerde op instigatie van de

Commissie, maar aan de nieuwe wet die de socialistische regering in 1983 invoerde. Voor het eerst sinds de jaren zeventig werd daardoor de kloof tussen mannen- en vrouwenlonen in Frankrijk weer kleiner.

De pressie die uitging van de supranationale inbreukprocedures werd versterkt door de pressie op nationaal niveau in het parlement, door vrouwen- en vakbeweging en door de rechtszaken die werkneemsters aanspanden. Naar aanleiding van deze rechtszaken vroegen nationale rechters in drie van de vier hier onderzochte lidstaten het Hof om interpretatie van artikel 119 en de gelijk-loonrichtlijn (zie figuur 7.4). Deze prejudiciële beslissingen verbeterden niet alleen de daadwerkelijke implementatie van het beginsel van gelijke beloning, maar maakten het in sommige gevallen voor regeringen aantrekkelijker hun wetgeving alsnog aan te passen in plaats van met talrijke rechtszaken geconfronteerd te worden. Gemeten naar de criteria van de Commissie en de oordelen van het Hof implementeerden halverwege de jaren tachtig de lidstaten eindelijk het gelijk-loonbeginsel uit 1957 op formeel correcte wijze.

Figuur 7.4 Implementatie gelijke beloning 1978-85 (*Commissie, Vrouwen in cijfers 1989, 60)

	Frankrijk	Bondsrepubliek	Nederland	Groot-Brittannië
<i>bestaande wetgeving</i>	Wet 22.11.72	GG artikel 3.2 en 3.3, 1949	Wet Gelijk Loon 1975	Equal Pay Act 1970 (1975 van kracht)
<i>uurlonen industrie, vrouwen- als % van mannenlonen*</i>	1985: 80,76 1977: 77,43	1985: 72,99 1977: 72,81	1985: 73,55 1977: 73,48	1985: 69,31 1977: 71,60
<i>verschil 1977-85: toegenomen (+) of afgenomen (-)*</i>	- 3,33	- 0,18	- 0,07	+ 1,29
<i>inbreukprocedure</i>	- aanmaning	- aanmaning - met redenen omkleed advies	- aanmaning - met redenen omkleed advies,	- aanmaning - met redenen omkleed advies - arrest (61/81)
wet aangepast	verordening 1979 (loi-Roudy, 1983)	wet 1980	wet 1980	wet 1984
<i>inbreukprocedure-2</i>	—	- aanmaning - met redenen omkleed advies - arrest (248/83)	—	—
wet aangepast	—	nee, Cie in ongelijk gesteld	—	—
<i>prejudiciële beslissingen met betrekking tot gelijk loon, 1977-85</i>	—	Bilka 170/84 Rummler 235/84	Liefting 23/83	Macarthy's 129/79 Worringham 69/80 Jenkins 96/80 Burton 19/81 Garland 12/81 Newstead 192/85

7.2.3 Richtlijn gelijke behandeling

De lidstaten hadden tot 12 augustus 1978 de tijd om hun wetgeving aan te passen aan de bepalingen van de EEG-richtlijn gelijke behandeling ('tweede richtlijn'). Uiterlijk op die dag moesten zij alle discriminerende bepalingen uit wetgeving en arbeidsovereenkomsten geschrapt hebben en beschermende bepalingen afgeschaft hebben. Uitzonderingen waren alleen toegestaan voor beroepen waar het geslacht van

doorslaggevend belang was, bepalingen voor de bescherming van zwangere vrouwen en positieve-actiemaatregelen.

Overeenkomstig het voorstel in het *Sociaal Actieprogramma* uit 1974 had de Commissie, op dringend verzoek van toenmalig Commissaris Hillery en na herhaaldelijk aandringen van het EP en de Vrouwencommissie van het *Europees Verbond van Vakverenigingen*, in juni 1976 het permanente *Bureau voor Werkgelegenheid en Gelijkheid van de Vrouw* (Bureau) ingesteld (cf. Nonon 1979, 144). Nonon had er de leiding over drie medewerkers, 'een weliswaar enthousiast, maar toch ook niet onvermoeibaar "mini-team"' (Nonon 1979, 146). Het Bureau kreeg als belangrijkste taak toe te zien op de uitvoering van de tweede richtlijn, rapporten op te stellen en inbreukprocedures voor te bereiden (*Europe* 17.6.76).

Het Bureau stuurde in december 1979 de lidstaten, de sociale partners en de nationale gelijke-rechtencommissies vragenlijsten over de uitvoering van de tweede richtlijn. Op 15 december 1980 keurde de Commissie het lijvige rapport (230 bladzijden) goed 'betreffende de stand van toepassing op 12 augustus 1980' dat het Bureau had opgesteld (Commissie 1980, COM(80)832). In het rapport stelde de Commissie 'met genoegen' vast dat 'op alle niveaus een opmerkelijke vooruitgang' was geboekt, maar dat 'in feite geen enkele regering de richtlijn naar behoren heeft toegepast' (Commissie 1984, X/220/84, 16). Een half jaar eerder, in juli 1980, had Commissaris Vredeling van de Commissie toestemming gekregen om alvast aanmaningen te sturen aan alle negen lidstaten (*Europe* 26.7.80). Verder kondigde de Commissie in het rapport aan, dat ze in samenwerking met nationale deskundigen nader onderzoek zou instellen naar beschermende maatregelen voor vrouwen en beroepen waarvoor geslacht een bepalende factor was (Commissie 1980, COM(80)832, vi). Ze had namelijk geconstateerd dat de lidstaten in totaal 26 beroepen voor vrouwen verboden hadden, maar dat geen enkel 'beroepsverbod' in alle negen lidstaten gold, 'a fact which makes it clear that they do not derive from universally accepted, unchanging criteria based on an objective assessment of the needs of women' (*Europe* 19.12.80; *Crew reports* 1983, 6). Hetzelfde verschijnsel deed zich voor bij de beschermende voorschriften voor vrouwen.

Frankrijk

Het *Comité du travail féminin* had vastgesteld dat Girouds wet uit 1975, die discriminatie bij toegang tot de arbeidsmarkt verbood, tekort schoot als het ging om indirecte discriminatie. De 'loi-Roudy' uit 1983 beoogde die situatie te verbeteren. Een grote vooruitgang vormde de afschaffing van de 'motif légitime'-clausule. Advocate Halimi verloor in 1979 een gelijke-behandelingszaak, omdat de rechter meende dat de werkgever een 'motif légitime' had om een werkneemster anders te behandelen dan haar mannelijke collega (cf. Mazur 1991, 131). De wet-Roudy verbood discriminatie op grond van geslacht of gezinssituatie. Nieuwe CAO's mochten geen beschermende voorschriften meer bevatten. Personeelsadvertenties mochten geen geslacht vermelden. Werkgevers moesten jaarlijks verslag uitbrengen over de positie van mannen en vrouwen in hun bedrijf. Bedrijven met meer dan 300 werknemers moesten kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen formuleren voor werving, opleiding, promotie en arbeidsvoorwaarden van vrouwen en mannen. Een amendement van de rechtse partijen tegen de rapportageplicht haalde geen meerderheid in het parlement (cf. Mazur 1991, 133). De wet moedigde werkgevers aan positieve-actieprogramma's (*plans d'égalité professionnelle*) in te stellen, bijvoorbeeld door opleidingen alleen voor

vrouwen aan te bieden of door quota in te stellen voor posities waar vrouwen ondervertegenwoordigd waren. De regering zou de 'plans d'égalité' voor de helft financieren (cf. Hantrais 1993, 123). Al was de wet zwakker dan bedoeld, ze bevatte vernieuwende elementen en vormde de meest vergaande wetgeving op dit gebied in de EEG.

Frankrijk meende derhalve royaal aan de vereisten van de richtlijn te voldoen. Al op 30 juli 1980 had de Commissie echter een aanmaning gestuurd en op 12 mei 1981 een met redenen omkleed advies, omdat vrouwen van bepaalde opleidingen en functies in de openbare sector uitgesloten waren, terwijl voor die functies het geslacht geen 'bepalende factor' genoemd kon worden. De regering meende de zaak te kunnen regelen door op 7 mei 1982 een wet goed te keuren die het maken van onderscheid naar geslacht verbood (wet nr. 82/380, decreet 82/886). In een bijlage bevatte de wet echter een lijst van functiegroepen waarvoor toch aparte toelatingsprocedures voor mannen en vrouwen golden: vijf functies bij de politie, drie functiegroepen bij het gevangeniswezen, twee functiegroepen bij de douane, onderwijzers, leraren en hulpleraren lichamelijke opvoeding en sport (Jur. 1988, 3562). Volgens de Commissie ging de lijst verder dan de richtlijn toestond. Op 12 augustus 1983 maande ze de Franse regering om binnen twee maanden de lijst toe te lichten (Jur. 1988, 3562). De regering antwoordde in februari 1984 dat de lijst alleen een 'formele onverenigbaarheid' tussen de wet en de richtlijn opleverde. Inmiddels had de regering op 11 januari 1984 de wet voor gelijke behandeling in de overheidssector goedgekeurd. Opnieuw handhaafde ze de lijst van uitzonderingen op gelijke behandeling. De Commissie stuurde de regering op 7 augustus 1984 een nieuwe aanmaning. Frankrijk wees in oktober 1984 de kritiek op de lijst van de hand met een beroep op 'de bijzondere organisatie van de Franse overheidsdienst' (Jur. 1988, 3563). Op 29 januari 1986 stuurde de Commissie opnieuw een met redenen omkleed advies. Toen Frankrijk niet reageerde, stelde de Commissie beroep in bij het Hof. In de loop van de schriftelijke procedure voor het Hof kortte Frankrijk de lijst stapsgewijs in: op 7 maart 1986 schrapte de regering de drie functiegroepen van de douanedienst, op 2 februari 1987 die van de onderwijzers en, na de mondelinge behandeling voor het Hof in maart 1988, die van de leraren en hulpleraren lichamelijke opvoeding en sport. Vervolgens liet Frankrijk het Hof weten dat een wettelijke regeling in voorbereiding was om ook twee van de drie functiegroepen van het gevangeniswezen van de lijst te halen (Jur. 1988, 3570). Het Hof moest uiteindelijk oordelen over functies bij de politie en gevangenisdirecteuren. Frankrijk hield vast aan quota voor deze functiegroepen, omdat een te groot percentage vrouwen 'de geloofwaardigheid ervan ernstig zou aantasten' (Jur. 1988, 3566). De Commissie betoogde dat niet het geslacht, maar de lichamelijke geschiktheid voor bepaalde politietaken doorslaggevend moest zijn, dat het risico van een al te sterke 'feminisering' van de politiediensten overigens niet erg groot was, dat het niet bewezen was dat vrouwen niet konden optreden tegen gewelddadig gedrag, dat de aanwezigheid van vrouwen misschien juist zou kunnen beletten dat er geweld werd gebruikt en dat een zo algemene afwijking van het beginsel van gelijke behandeling niet gerechtvaardigd was. Het Hof besliste in juni 1988 dat de Commissie gelijk had met betrekking tot de vijf functiegroepen bij de politie, maar niet met betrekking tot directeuren van kleine gevangenissen (Zaak 318/86). Overeenkomstig het arrest handhaafde Frankrijk alleen voor die laatste categorie gescheiden recrutering. 'One can therefore say that France at last follows the directive, and one should emphasize the

effectiveness and tenacity of the Commission in achieving this result' (Sabourin-Ragnaud 1993, 209).

De Commissie startte in 1986 een nieuwe inbreukprocedure tegen Frankrijk. De wet-Roudy bepaalde namelijk dat beschermende bepalingen in CAO's die al bestonden op het moment dat de wet van kracht werd, verder toegepast mochten worden. Wel moesten de sociale partners deze bepalingen door middel van collectieve onderhandelingen geleidelijk in overeenstemming brengen met het beginsel van gelijke behandeling. Frankrijk verdedigde zich tegen de aanmaning van de Commissie met het argument dat de vakbonden om deze bepalingen gevraagd hadden in het belang van vrouwen, om hen in staat te stellen werk en gezin te combineren, en dat de bepalingen bijdroegen aan een verhoging van het geboortecijfer (cf. Prechal en Burrows 1990, 153). Het Hof wees op 25 oktober 1988 de beide argumenten af, omdat de 'speciale maatregelen voor vrouwen' een te breed terrein besloegen (Zaak 312/86). Zelfs al waren collectieve onderhandelingen een goede methode om bepalingen bij te stellen, het mocht niet zo zijn dat jaren na de deadline van de richtlijn nog steeds geen tijdslimiet gold voor de sociale partners. Tussen 1984 en 1987 waren de bepalingen in zestien CAO's herzien, hetgeen een 'zeer bescheiden' aantal was in het licht van de 3450 CAO's die alleen al in 1983 waren afgesloten (cf. Prechal en Burrows 1990, 155). Frankrijk ondernam echter 'geen passende actie' om te voldoen aan de bepalingen van het arrest. De Commissie stelde nieuwe inbreukprocedures in (cf. Commissie 1997, 105).⁸⁰ In dit geval oefenden binnenlandse actoren geen pressie uit vóór implementatie, maar verzetten werkgevers en vakbeweging zich tégen implementatie. De nationale rechter kreeg op dit punt geen klachten voorgelegd. Derhalve hoefde Frankrijk geen prejudiciële beslissingen te vreezen. De 'tang' van gelijktijdige nationale en supranationale pressie kon in dit geval niet werken en implementatie bleef uit.

De Bondsrepubliek

Na de goedkeuring van de tweede richtlijn in december 1975 duurde het nog anderhalf jaar voordat gelijke behandeling in de Bondsrepubliek op de agenda kwam te staan. De regering was namelijk van mening dat de richtlijn geen aanpassing van de Duitse wetgeving vergde en de vrouwenbeweging had andere prioriteiten. Pas in 1977 sijpelde de discussie over de seksdiscriminatiewetgeving in de VS, Groot-Brittannië en de Scandinavische landen door en begonnen SPD-vrouwen te ijveren voor Duitse wetgeving op het gebied van gelijke behandeling (cf. Lovenduski 1986, 273). Het onderwerp stond in de zomer van 1977 ook op de agenda van een seminar voor vrouwenorganisaties, dat gesponsord werd door het Vrouweninformatiebureau van de Europese Commissie. De Duitse vrouwenbeweging bleek verdeeld over het nut van een wet (cf. Hoskyns 1988, 41). Onder vrouwengroepen in de vakbeweging en politieke partijen ontstond onenigheid tussen degenen die een brede anti-discriminatiewet en een 'Equality Commission' wilden naar Brits model en degenen, inclusief de SPD-vrouwen, die de voorkeur gaven aan speciaal arbeidsmarktbeleid voor vrouwen met positieve actie en quota naar Zweeds model (cf. Lovenduski 1986, 273). In de Bondsdag was de FDP voorstander van anti-discriminatiewetgeving terwijl de SPD verdeeld was. Werkgevers protesteerden bij de FDP tegen de dreigende beperking van hun contractuele vrijheid. De DGB oefende druk uit op de SPD tegen brede anti-discriminatiewetgeving en een 'Equality Commission', omdat de wet kwesties zou

⁸⁰ De zaak is nog steeds niet afgesloten (april 2001).

vastleggen die in collectieve onderhandelingen geregeld hoorden te worden en de commissie zich zou mengen in de verantwoordelijkheden van de vakbeweging (cf. Hoskyns 1988, 41). Toen de deadline voor implementatie van de richtlijn naderde, stond gelijke behandeling op de nationale agenda maar was zo omstreden, dat er nog geen wetsvoorstel lag.

Op 10 mei 1979 stuurde de Commissie een aanmaning, omdat de regering geen enkele maatregel genomen had om de richtlijn te implementeren. In februari 1980 volgde een 'met redenen omkleed advies'. Zoals reeds vermeld liet de Duitse regering in september 1980 de Commissie weten dat het parlement het 'EG-Anpassungsgesetz' had goedgekeurd. De wet regelde niet alleen gelijke beloning, maar verbood ook directe en indirecte discriminatie bij toegang tot het arbeidsproces, opleiding, promotie, ontslag en arbeidsvoorwaarden (§611a, BGB). Personeelsadvertenties dienden sekseneutraal geformuleerd te worden (§611b, BGB). Indien de werknemer aannemelijk kon maken dat er sprake was van discriminatie wegens geslacht, moest de werkgever bewijzen dat dit niet zo was. Ongelijke behandeling bij selectieprocedures was alleen toelaatbaar als deze gebaseerd was op objectieve feiten als lichaamslengte, beroepskwalificaties, opleiding, ervaring en gezondheid. Zoals gezegd (zie paragraaf 7.2.2) was de wet zeer omstreden, omdat de DGB, vrouwenorganisaties en parlementsleden vonden dat de wet niet ver genoeg ging en werkgevers vonden dat ze juist te ver ging. Juristen klaagden bovendien over de tegenstrijdige interpretaties die de wet toeliet. 'Das Gesetz ist ein neuer Höhepunkt an Gesetzgebungs-dilettantismus', stelde een juridisch commentaar bij §611a BGB (cf. Pfarr en Bertelsmann 1985, 29).

De Commissie stuurde de Duitse regering op 15 januari 1982 een nieuwe aanmaning, waarin ze vier tekortkomingen signaleerde: de wet was niet van toepassing op de overheidssector, ze gold niet voor zelfstandigen, het verbod op discriminatie in personeelsadvertenties was slechts een niet-dwingend 'Soll-Vorschrift' en de uitzonderingen op gelijke behandeling waren in algemene termen geformuleerd. Na een 'vruchteloze briefwisseling' met de Duitse regering bracht de Commissie in oktober 1982 een met redenen omkleed advies uit (Jur. 1985, 1462). De nieuwe regering van CDU/CSU en FDP antwoordde op 3 januari 1983 dat de Bondsrepubliek met de herziening van het BGB in 1980 haar verplichtingen volledig was nagekomen. Ze liet ondertussen een rapport opstellen over de toepassing van het 'EG-Anpassungsgesetz'. Dit *Erfahrungsbericht* van 31 maart 1983 bevatte een lange lijst voorbeelden van de tekortkomingen van de wet, om vervolgens tot de 'aus dem Bericht nicht ableitbaren verblüffenden Schluß' te komen dat de wet 'besser als sein Ruf' was (cf. Pfarr en Bertelsmann 1985, 29). De regering zag geen reden om de wet te wijzigen. De Hessische regering (SPD) diende naar aanleiding van het *Erfahrungsbericht* een voorstel in om de wet aan te scherpen op het punt van bewijslast en personeelsadvertenties, maar haar voorstel liep in de *Bundesrat* vast op verzet van de CDU/CSU-meerderheid (cf. Pfarr en Bertelsmann 1985, 29).

De Commissie daagde de Bondsrepubliek op 9 november 1983 voor het Hof. Advocaat-generaal Mancini kwam in een 'closely argued opinion' (Prechal en Burrows 1990, 97) tot de conclusie dat artikel 3 van de Duitse grondwet in dit geval onvoldoende helder was om gelijke behandeling te garanderen voor ambtenaren en zelfstandigen, ondanks de 'tientallen bladzijden' die de Duitse regering gebruikt had voor de beantwoording van de vragen van het Hof (Jur. 1985, 1468). Het Hof verwierp in zijn arrest van 21 mei 1985 echter Mancini's argumentatie en stelde de Commissie

grotendeels in het ongelijk (Zaak 248/83). Het Hof stelde dat het Duitse systeem in praktijk leek te werken, omdat de Commissie niet kon aantonen dat het aanleiding gaf tot discriminatie. Hiermee hield het Hof de mogelijkheid open voor de Commissie om een nieuwe procedure te starten, indien alsnog de ontoereikendheid van de rechtsbescherming bleek (cf. Prechal en Burrows 1990, 97 en 145). Het Hof veroordeelde de Bondsrepubliek wel wegens nalatigheid voor wat betreft het vierde punt, namelijk dat het burgerlijk wetboek niet specificeerde welke beroepen uitgesloten waren van gelijke behandeling. De Bondsrepubliek meende dat de richtlijn niet verplichtte een dergelijke lijst op te stellen. Het Hof volgde in dezen echter de redenering van Mancini dat de Commissie in staat moest zijn om periodiek toezicht uit te oefenen op de uitzonderingen, zoals de richtlijn bepaalde (Richtlijn 76/207, artikel 9). De Bondsrepubliek had nagelaten 'om zelfs maar een minimum aan klaarheid te scheppen' en het daardoor de Commissie onmogelijk gemaakt naleving te controleren. Bovendien bemoeilijkte het ontbreken van een lijst benadeelde werknemers om voor hun rechten op te komen (Jur. 1985, 1487). In november 1987 stuurde de Bondsrepubliek de Commissie de gevraagde lijst van beroepen waarvoor het geslacht een bepalende factor was (cf. Bertelsmann en Rust 1995, 134).

Ondanks de kritiek in het parlement, van vrouwen- en vakbeweging en van de Europese Commissie bewerkstelligde het 'EG-Anpassungsgesetz' toch een verbetering van de rechtspositie van vrouwen. Dit was vooral te danken aan de arresten van de Duitse arbeidsrechtbanken (cf. Hesse 1984, 79). De lagere rechtbanken 'argumentieren zunehmend EG-rechtlich, mit der Absicht, eine Korrektur der nationalen Gesetzgebung oder der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu erreichen' (Weiler 1994, 41). Dankzij een prejudiciële beslissing van het Hof in 1984 nam de 'praktische Bedeutung des Gesetzes' nog aanzienlijk toe (Bundesministerium für Frauen und Jugend 1992, 57). Een werkgever die discrimineerde bij een sollicitatie hoefde op grond van de Duitse wetgeving bij veroordeling namelijk alleen de door de sollicitant gemaakte kosten vergoeden, hetgeen gewoonlijk neerkwam op 2,31 DM voor de postzegel en het fotokopiëren van de sollicitatiebrief. De Commissie spande in verband hiermee op 23 december 1983 een inbreukprocedure aan tegen de Bondsrepubliek, maar ze schortte de procedure op naar aanleiding van de uitspraak van het Hof in *Von Colson en Kamann* (Zaak 14/83). Von Colson en Kamann, twee maatschappelijk werksters, waren beiden afgewezen voor een baan in een gevangenis, alhoewel ze de best gekwalificeerde kandidaten waren, omdat de directeur de voorkeur gaf aan een man. Het *Arbeitsgericht* in Hamm stelde vast dat er sprake was van openlijke discriminatie, maar kon de werkgever geen andere sanctie opleggen dan de 'postzegelvergoeding'. De rechter legde het Hof de vraag voor, of de tweede richtlijn bepaalde sancties vereiste. Het Hof sprak zich op 10 april 1984 uit over deze zaak en een soortgelijke zaak uit Hamburg (Zaak 79/83, *Harz v. Deutsche Tradax*). Het stelde dat een schadevergoeding een 'afwerend effect' diende te hebben. Naar aanleiding van deze uitspraak zouden Duitse arbeidsrechtbanken voortaan schadevergoedingen toekennen van vijf à zes maanden loon. Von Colson en Kamann kregen ieder 21.000 DM in plaats van 2,31 DM. Het arrest motiveerde de Hessische regering opnieuw een voorstel in te dienen om het 'EG-Anpassungsgesetz' bij te stellen, maar ook deze poging strandde op de CDU/CSU-meerderheid in de *Bundesrat*.

Nederland

Bij gelegenheid van de goedkeuring van de tweede richtlijn door de Raad had staatssecretaris Mertens gezegd de dertig maanden implementatietijd zeker nodig te hebben om de vereiste wetgeving op te stellen (*Europa van Morgen* 1975, 627). Zijn inschatting bleek te optimistisch. De Emancipatiecommissie (EK) kreeg in 1975 de opdracht om de wenselijkheid van een wet tegen seksdiscriminatie te onderzoeken en kwam in 1977 met een positief advies. Het parlement drong eveneens aan op wetgeving. Mertens antwoordde dat de regering op korte termijn geen algemene anti-discriminatiewetgeving kon invoeren, maar wel de verplichtingen in het kader van de EEG-richtlijn zou moeten naleven (*Handelingen* 1977, 13943, 3207). Daarom zou de staatssecretaris 'bij voorrang' een wetsvoorstel indienen voor een beperkte wet tegen seksdiscriminatie op het terrein van arbeid (*Handelingen* 1976-77, 14496, 1-2, 23). Ondertussen besloot de regering in september 1978 een brede anti-discriminatiewet te ontwikkelen. Op 7 september 1981 kwam ze met een voorontwerp, maar als gevolg van alle kritiek op het ontwerp, die vooral samenhang met het verbod op discriminatie op grond van homoseksualiteit, zou de 'algemene wet gelijke behandeling' (AWGB) pas dertien jaar later, in 1994, worden aangenomen. De regering stuurde het door Mertens beloofde 'beperkte' wetsontwerp Gelijke Behandeling in december 1978 naar het parlement, vier maanden na het verstrijken van de implementatietermijn van de tweede richtlijn. In februari 1979 waarschuwde de EK de minister in haar commentaar op het wetsontwerp, dat de richtlijn sinds september 1978 van kracht was en dat de Nederlandse rechter verplicht was het nationale recht aan de richtlijn te toetsen bij geschillen tussen particulieren en overheid, en, gezien de recente uitspraken van het Hof, waarschijnlijk zelfs bij geschillen tussen particulieren onderling (Emancipatiecommissie 1979, 8). Dit betekende dat slachtoffers van discriminatie via de rechter hun gelijk konden halen.

Op 10 mei 1979 startte de Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland, omdat het de bepalingen van de richtlijn nog steeds niet had opgenomen in de nationale wetgeving. Wel had het parlement in augustus 1976 een wet goedgekeurd die ontslag wegens huwelijk, zwangerschap en moederschap verbood. Afvloeiingsregelingen die niet-kostwinners slechter behandelden dan kostwinners vielen echter buiten de nieuwe wet. Toen in augustus 1980 honderden gehuwde onderwijzeressen en kleuterleidsters in het katholiek onderwijs ontslagen dreigden te worden, kwam de regering dankzij hevig protest van de Tweede Kamer en de EK inderhaast met een noodwetje, de *Wet tijdelijke voorziening gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van gehuwden en ongehuwden in geval van beëindiging van dienstbetrekking* (cf. Emancipatiecommissie 1979, 9).

Op 1 maart 1980 keurde het parlement de 'beperkte' Wet Gelijke Behandeling (WGB) goed. Een ambtenaar die bij de totstandkoming betrokken was, noemde de wet 'een verplicht nummer, noodzakelijk op grond van de desbetreffende richtlijn' (Dijkstra en Swiebel 1982, 50). Dit bleek ook uit de ondertitel van de wet: 'Aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 februari 1976 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen' (*Handelingen* 1978-79, 15400, 2, 1). De WGB voegde een nieuw artikel 1637ij toe aan het burgerlijk wetboek, dat elke vorm van directe of indirecte discriminatie op het gebied van arbeid verbood. De regering beschouwde ook het kostwinnerscriterium als een bron van indirecte discriminatie, omdat volgens haar 'de stelling dat een

echtpaar onderling kan uitmaken wie de rol van kostwinner op zich neemt' in de bestaande maatschappelijke verhoudingen niet opging (*Memorie van Antwoord*, 15400, 6, 6-7). De CDA-fractie had het kostwinnerscriterium 'bij de verdeling van arbeid zeker in tijden van grote werkloosheid' willen behouden (*Handelingen* 1978-79, 15400, 5764-66). De CDA/VVD-regering hield echter vast aan haar voorstel, want 'het Nederlandse lidmaatschap van de EEG, dat tot uitvoering van de door de EEG uitgevaardigde richtlijn verplicht, laat de regering weinig keuze' (*Handelingen* 1978-79, 15400, 6, 10). Ondanks de wet en het ferme standpunt van de regering kon in CAO's echter ongestraft 'het kostwinnerschap hoogtij vieren', aangezien de regering in de wet geen instrument had opgenomen om CAO's nu op die grond nietig te verklaren (*Handelingen* 1987-88, 19908, 5416).

Minister van binnenlandse zaken Hans Wiegel had in september 1978 naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer toegezegd het kostwinnerscriterium in benoemings- en ontslagprocedures bij de overheid aan de orde te stellen. In oktober 1978 liet hij weten dat het criterium als gevolg van de EEG-richtlijn uit het Algemeen Rijksambtenarenreglement geschrapt diende te worden (*Handelingen* 1978-79, 14496, nr. 34). De WGB regelde echter niets voor overheidspersoneel. De Commissie stuurde Nederland prompt een aanmaning. Bovendien lag er een arrest van het ambtenarengerecht van Rotterdam van 18 februari 1980, waarin de rechter bij gebrek aan Nederlandse gelijke-behandelingswetgeving de directe werking van de tweede richtlijn voor ambtenaren accepteerde. De regering zag zich dus dubbel genooddaakt haast te maken met de uitbreiding van gelijke behandeling naar de overheidssector. De *Wet gelijke behandeling voor mannen en vrouwen in de burgerlijke openbare dienst* (WGOB) werd op 2 juli 1980 van kracht. In haar commentaar schreef de EK dat 'de broksgewijze aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de EG-richtlijnen gelijke beloning en gelijke behandeling heeft geleid tot een lappendeken van bepalingen waarin duidelijke gaten zijn te bespeuren' (Emancipatiecommissie 1981).

Die conclusie had de Commissie eveneens getrokken. Op 6 april 1982 startte ze een nieuwe inbreukprocedure tegen Nederland, omdat de uitzonderingsmogelijkheden van gelijke behandeling te ruim geformuleerd waren en de wet, evenals de Duitse, alleen een algemene ontheffing van gelijke behandeling bevatte. Bovendien stond de wet speciale toeslagen toe voor kostwinners die jonger waren dan 23 jaar. De regering verdedigde zich in haar brief van 7 juli 1982 met de argumenten dat de richtlijn het opstellen van een lijst met ontheffingen niet voorschreef en dat een 'redelijke uitleg van de richtlijn' de kostwinnerstoelage voor een dergelijke beperkte groep toestond. Wat betreft het eerste kritiekpunt, namelijk dat de uitzonderingsmogelijkheden te ruim geformuleerd waren omdat een werkgever niet alleen een uitzondering op gelijke behandeling mocht maken bij recrutering voor bepaalde beroepen maar ook bij promotiekansen en arbeidsvoorwaarden, inclusief ontslag, beloofde Nederland zijn wetgeving aan te passen (cf. Van der Weele 1983, 107). De Commissie was niet overtuigd en had 'nog geen kennis gekregen' van de datum waarop de Nederlandse wetgeving was aangepast. Derhalve verstuurde ze op 20 mei 1983 een met redenen omkleed advies (bijlage II, *Handelingen* 1986-87, 19908, nr. 3).

Terwijl de besluitvorming over een *algemene* anti-discriminatiewet zich voortsleepte, diende staatssecretaris Kappeyne van de Coppello in 1984 een Reparationenota in om verdere stappen van de Commissie te vermijden en de ergste gaten in de wet gelijke beloning (WGL) uit 1975, de WGB en de WGOB op te vullen.

Naar aanleiding van een prejudiciële beslissing van het Hof in een Duitse zaak (Zaak 170/84, *Bilka-Kaufhaus v. Weber von Hartz*) stelde de regering in 1986 de Reparationenota bij. Pas in augustus 1988 bood ze het parlement haar definitieve voorstel voor de Reparatiwet aan. Minister van sociale zaken Jan de Koning sprak zijn hoop uit dat Nederland hiermee eindelijk zou voldoen aan de eerste twee EEG-richtlijnen (*Handelingen* 1987-88, 19908, 5436). De regering had de uitzonderingsbepalingen beperkter geformuleerd en de door de Commissie gevraagde lijst van beroepen waarvoor sekse een bepalende factor zou zijn, deels in de wet opgenomen. De lijst zou voor het overige bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Het parlement had kritiek op het feit dat ook de 'gerepareerde wet' vooral tot doel had de EEG-richtlijnen uit te voeren en niet beoogde gelijke behandeling te realiseren, zoals bleek uit de expliciete uitsluiting van pensioenen. Volgens de EEG-normen hoefde gelijke behandeling op het gebied van pensioenen pas in 1993 te zijn verwezenlijkt. De regering voelde zich dus niet geneigd 'al' in 1988 maatregelen te nemen (*Handelingen* 1987-88, 19908, 5426). Ondanks zijn kritiek keurde het parlement in april 1989 de Reparatiwet goed.

Groot-Brittannië

De Britse *Sex Discrimination Act* (SDA) was op het moment dat de lidstaten de tweede richtlijn goedkeurden, in december 1975, de meest gedetailleerde en uitgebreide wet tegen seksdiscriminatie in de EEG. Groot-Brittannië ging daarom ervan uit dat het de richtlijn correct implementeerde. De Commissie stuurde de regering echter op 29 augustus 1980 een aanmaning. Ten eerste kon de regering CAO-bepalingen die in strijd waren met de wet niet nietig verklaren. Ten tweede waren huispersoneel en bedrijven met vijf of minder werknemers uitgesloten van het recht op, respectievelijk de verplichting tot, gelijke behandeling. Ten derde hadden mannen geen toegang tot het beroep van verloskundige. Dat het beroep verloskundige 'wegens zijn aard' volgens de Britse wet niet door mannen kon worden uitgeoefend en het beroep van gynaecoloog wel, vond de Commissie vreemd. Op 30 oktober 1980 liet de Britse regering weten, dat de SDA in overeenstemming was met de richtlijn. Op 9 oktober 1981 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin ze haar drie kritiekpunten herhaalde. De Britse regering bleef bij haar mening en op 28 mei 1982 stelde de Commissie beroep in bij het Hof. Groot-Brittannië voerde aan dat uitsluiting van huispersoneel gerechtvaardigd was omdat 'de hier bedoelde werkzaamheden vaak zeer directe persoonlijke contacten tussen werkgever en werknemer meebrengen, (...) bijvoorbeeld wanneer het gaat om inwonende gezelschapsdames of dienstmeisjes' (Jur. 1983, 3439). De regering rechtvaardigde de uitzondering van kleine bedrijven, omdat daar 'vaak persoonlijke en directe contacten bestaan. Zo zijn het bijvoorbeeld de vaak wat oudere vrouwen die een kleine winkel bezitten of beheren en die liever met bedienden van het eigen geslacht werken', hetgeen de Commissie het commentaar ontlokte dat dit eerder deed denken 'aan het Engeland van Dickens dan aan de Gemeenschap van 1980' (Jur. 1983, 3439). Wat betreft de onmogelijkheid om CAO's nietig te verklaren, stelde Groot-Brittannië dat niet-bindende CAO-bepalingen 'are of no legal effect whether or not they are discriminatory'. 'Such donnish reasoning' viel bij het Hof in slechte aarde (Rubenstein 1987, 95). Het Hof deed uitspraak op 8 november 1983 (Zaak 165/82). Het wees erop dat de richtlijn *alle* CAO's betrof, ongeacht de aard van de 'legal effects' die ze al dan niet produceerden, omdat CAO-bepalingen ongeacht hun formele status belangrijke *de facto* gevolgen hadden voor arbeidsverhoudingen. Het

stelde daarbij de Commissie eveneens in het gelijk betreffende de uitsluiting van huishoudelijk personeel en kleine bedrijven. Het Hof accepteerde wel dat in Groot-Brittannië mannen het beroep van verloskundige nog niet mochten uitoefenen. De Britse regering nam geen maatregelen naar aanleiding van het arrest, totdat een Britse rechter het Hof om uitleg vroeg in de zaak Marshall. In *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* (Zaak 152/84) bepaalde het Hof, dat het ontslag van Miss Marshall, met als enige reden dat zij de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen had overschreden, een geval van discriminatie was op grond van de tweede richtlijn. Het Hof bepaalde bovendien dat de tweede richtlijn directe werking had en dat individuen zich op de richtlijn konden beroepen tegenover de staat als overheid én als werkgever (cf. Prechal en Burrows 1990, 30). In combinatie met het arrest van het Hof in de inbreukprocedure leidde *Marshall* ertoe, dat de Britse regering de SDA uit 1975 amendeerde (cf. McCrudden 1994, 11). In de *Sex Discrimination Act 1986* ontbrak de ontheffing voor kleine bedrijven, was de ontheffing voor huishoudelijk personeel ingeperkt tot zeer precies omschreven gevallen en was de bepaling toegevoegd dat discriminerende bepalingen in CAO's nietig waren. Bovendien breidde de regering het verbod op discriminatie bij ontslag als gevolg van een lagere pensioenleeftijd van vrouwen uit naar de particuliere sector (cf. McCrudden 1994, 55, 60, 71).

Figuur 7.5 Implementatie gelijke behandeling, 1978-1985

	Frankrijk	Bondsrepubliek	Nederland	Groot-Brittannië
<i>bestaande wetgeving</i>	1975, 1976	GG art. 3.2 en 3.3	wet 1976 (ontslag) wet 1979 (tijdelijk)	SDA, 1975
<i>inbreukprocedure-1</i>	- aanmaning - met redenen omkleed advies	- aanmaning - met redenen omkleed advies	- aanmaning - met redenen omkleed advies	- aanmaning - met redenen omkleed advies - arrest (165/82)
wet aangepast	1982	1980 EG- Anpassungsgesetz	WGB 1980	SDA 1986
<i>inbreukprocedure-2</i>	- aanmaning - met redenen omkleed advies - arrest (318/86)	- aanmaning - met redenen omkleed advies - arrest (248/83)	- aanmaning	
wet aangepast	1988	op 1 punt (1987) rest: Cie ongelijk	WGOB 1980	
<i>inbreukprocedure-3</i>	- aanmaning - met redenen omkleed advies - arrest (312/86)		- aanmaning - met redenen omkleed advies	
wet aangepast	nee		Reparatiewet 1989	
<i>prejudiciële beslissingen gelijke behandeling</i>		Harz 79/83 Von Colson 14/83 Hofmann 184/83	Beets-Propert 262/84	Marshall 152/84 Roberts 151/84 Johnston 222/84

Conclusie

In de tweede helft van de jaren tachtig pasten de vier hier besproken lidstaten onder druk van de Commissie hun wetgeving aan om formeel aan hun verplichtingen betreffende de tweede richtlijn te voldoen (zie figuur 7.5). De aanpassingen in de Bondsrepubliek en Frankrijk waren volgens de Commissie onvoldoende. Ze kon het Hof hiervan in het geval van de Bondsrepubliek echter niet overtuigen en het Hof leek

een openlijke competentiestrijd met het *Bundesverfassungsgericht* te willen vermijden. De Commissie kreeg wel gelijk in haar zaak tegen Frankrijk, maar Frankrijk paste zijn wetgeving niet aan. Evenals de regering verzetten zich ook de sociale partners tegen implementatie. In dit geval bleef implementatie achterwege. Prejudiciële beslissingen verhoogden met name in de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië de effectiviteit van de richtlijn.

7.2.4 Richtlijn sociale zekerheid

De lidstaten hadden zich de tijd gegeven tot 23 december 1984 om de richtlijn uit 1978 uit te voeren 'betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid'. De meeste lidstaten waren zeer terughoudend om de rechtspositie van vrouwen te verbeteren als gevolg van de stijgende werkloosheid en het toenemende beroep op sociale voorzieningen in combinatie met hun pogingen te bezuinigen op de overheidsuitgaven (cf. Warner 1984, 155).

Vanaf eind jaren zeventig zette de Commissie de lidstaten onder druk om de richtlijn te implementeren. In juni 1979 nam ze het initiatief om de regeringen erop te wijzen dat ze overeengekomen waren het gelijkheidsbeginsel tijdens de overgangperiode 'geleidelijk' te implementeren. Ze wenste derhalve al in 1980 gedetailleerde informatie te ontvangen over de maatregelen die de regeringen wilden treffen. Ze voorzag vooral problemen in sociale-zekerheidsstelsels die gebaseerd waren op het concept van de man als gezinshoofd en de gehuwde vrouw als afhankelijke partner, zoals in Nederland en Groot-Brittannië (*Europe* 5.1.80).

De Commissie wachtte ditmaal niet met verslaglegging tot de richtlijn van kracht was. In een tussentijds verslag in 1983 stelde ze vast dat in alle lidstaten maatregelen genomen waren om gelijke behandeling door te voeren in de sociale zekerheid. De verschillen tussen de lidstaten waren echter aanzienlijk. In de Bondsrepubliek en Frankrijk leek de toepassing geen belangrijke problemen op te leveren, Groot-Brittannië had grote vooruitgang geboekt, maar Nederland handhaafde ook in zijn nieuwe wetgeving het kostwinnersbeginsel (Commissie 1983, COM(83)793, 1-2). Ook het EP kwam met een rapport over de implementatie van de richtlijn. Rapporteur Ien van den Heuvel klaagde de verslechtering in Nederland aan als gevolg van de beperking van uitkeringsrechten in combinatie met de handhaving van het kostwinnersbeginsel (*Europe* 22.6.83). Het *European Network of Women* (ENOW), een transnationale koepel voor vrouwenorganisaties, richtte zich vanaf zijn ontstaan in 1983 op de problemen rond de uitvoering van de richtlijn. Het netwerk bracht in december 1983 op zijn beurt een rapport uit en diende een klacht in bij de Commissie over de restrictieve wijze waarop sommige lidstaten de richtlijn uitvoerden (*Europe* 28/29.12.83).

Frankrijk had de Commissie laten weten dat gelijke behandeling reeds werd toegepast en dat het derhalve geen wijzigingen had doorgevoerd. Het maakte gebruik van de uitzonderingen die de richtlijn toestond voor de vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd en de toekenning van pensioenrechten voor de opvoeding van kinderen (Richtlijn 79/7, artikelen 7.1(a) en (b); Commissie 1983, COM(83)793, bijlage 1, 4). De *Bondsrepubliek* meldde de Commissie in februari 1981 dat ze haar wetgeving zou onderzoeken om te zien of zij aanpassingen nodig achtte. Ten behoeve van het eindrapport van de Commissie schreef ze in 1988 dat ze geen wettelijke

maatregelen meer hoefde te treffen (cf. Bertelsmann en Rust 1995, 88). Ze had wijzigingen doorgevoerd in de *Angestelltenversicherungsgesetz* (1983), *Beschäftigungsförderungsgesetz* (1985) en *Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz* (1986). Deze aanpassingen waren vooral het gevolg van arresten van het *Bundesverfassungsgericht*, dat de bestaande wetten incompatibel verklaarde met artikel 3 van de grondwet (cf. Bertelsmann en Rust 1995, 82 en 255; Hörburger en Rath-Hörburger 1983, 176). In *Nederland* en *Groot-Brittannië* had de Europese richtlijn, daarentegen, ingrijpende gevolgen voor het stelsel van sociale zekerheid.

Nederland

De CDA/VVD-regering combineerde de verplichting om de derde richtlijn te implementeren met haar streven om te bezuinigen op collectieve uitgaven en het complexe stelsel van sociale zekerheid te vereenvoudigen. De regelingen waarvoor de derde richtlijn rechtstreeks gevolgen had, waren werkloosheidsuitkeringen (WW, WWV, RWW), uitkeringen krachtens de ziektewet (ZW), pensioenen (AOW) en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (AAW en WAO). De regelingen discrimineerden gehuwde vrouwen. Arbeidsongeschikte mannen hadden recht op een AAW-uitkering, ongeacht of ze een bron van inkomsten hadden gehad, terwijl arbeidsongeschikte gehuwde vrouwen alleen aanspraak konden maken op de AAW als ze een eigen inkomen hadden gehad. Gehuwde vrouwen hadden geen recht op een WWV-uitkering tenzij ze aantoonde dat ze kostwinner waren, terwijl gehuwde mannen automatisch als kostwinner werden behandeld. Een echtpaar ontving pas AOW als de man 65 jaar werd, ook al was zijn vrouw ouder dan hij.

Ditmaal riskeerde Nederland een inbreukprocedure als gevolg van *de wijze waarop* het de richtlijn implementeerde (cf. Prechal en Burrows 1990, 167). De regering wijzigde namelijk globaal gezien de regelingen door bij elke uitkering uit te gaan van een gezinsinkomen, dat met toeslagen voor de afhankelijke echtgenoot werd aangevuld. Ze leek zich niet te realiseren dat een sekseneutraal geformuleerde bepaling weliswaar niet tot directe, maar wel degelijk tot indirecte discriminatie kon leiden zodra deze in de praktijk in overwegende mate de werknemers van een bepaald geslacht trof (cf. Sjerps 1988; Commissie 1983, COM(83)793, 7). Bij de aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de tweede richtlijn had de regering nog gemeend dat het kostwinnersbeginsel onaanvaardbaar was omdat het een indirect onderscheid naar geslacht inhield, maar bij het bepalen van de hoogte van uitkeringen achtte de regering het beginsel wel verenigbaar met de derde richtlijn. De opmerking van minister-president Lubbers, dat Nederland de richtlijn sociale zekerheid zou uitvoeren maar dat het recht op uitkering afhankelijk zou blijven van het aantal inkomens in een huishouden, leidde in 1983 tot vragen van Europarlementslid Van den Heuvel aan de Commissie. Commissaris Ivor Richard antwoordde dat gelijke behandeling gelijke *individuele* rechten van mannen en vrouwen veronderstelde (PB 84/C 152/31). Volgens de Commissie was het begrip 'kostwinner' niet verenigbaar met het beginsel van gelijke behandeling (Commissie 1983, COM(83)793, 13).

Prejudiciële beslissingen zouden een hoofdrol spelen bij de omzetting van de derde richtlijn. Vanaf de datum dat de richtlijn van kracht werd, 23 december 1984, werd deze in Nederland ingeroepen ten overstaan van nationale rechters, die zich op hun beurt tot het Hof wendden. De nationale en supranationale rechters keurden niet alleen de oude regelingen af, maar ook de nieuwe Toeslagenwet uit december 1982 en de veranderingen in de WWV en de AAW.

In *Teuling v. Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie* (Zaak 30/85) kwamen de Toeslagenwet uit 1982 en de door die wet geamendeerde AAW onder vuur te liggen. In het kader van de bezuinigingen op de sociale zekerheid had de regering besloten dat de 'minimumdagloonbepaling', die voorkwam dat een uitkering onder het netto-minimumloon kwam, alleen nog gold voor kostwinners. Vooral de uitkeringen van werkloze en arbeidsongeschikte vrouwen werden hierdoor verlaagd, hetgeen in strijd leek met de derde richtlijn. Het Hof stelde desgevraagd dat de bepaling alleen aanvaardbaar was als er een objectieve rechtvaardiging voor was, bijvoorbeeld als de toeslagen een bestaansminimum garandeerden. Naar aanleiding van het arrest oordeelde de Nederlandse *Centrale Raad van Beroep* (CRvB) dat de AAW niet altijd fungeerde als een garantie voor het bestaansminimum en dat er derhalve geen objectieve rechtvaardiging was voor de toeslagen. De klaagster kreeg derhalve gelijk. Staatssecretaris De Graaf van sociale zaken rekende in een notitie, 'waarvan de toon er een is van lichte paniek', de Tweede Kamer voor dat de uitspraak van de CRvB de staat zeven miljard gulden zou kunnen kosten (*De Volkskrant* 23.2.88 en 24.2.88). Hij ging er daarbij van uit, dat vijftig procent van het aantal rechthebbenden alsnog een aanvraag zou indienen en dat de uitspraak ook gevolgen zou hebben voor andere uitkeringen. Naar aanleiding van de 'botte manier' waarop de regering reageerde op de uitspraak verenigde een groot aantal vrouwenorganisaties zich in het *Comité Gelijke Rechten Nu*. Het Comité plaatste oproepen in huis-aan-huisbladen en 'damesbladen' en zette gehuwde vrouwen die ooit een uitkering geweigerd was, aan om alsnog een uitkering aan te vragen (*De Volkskrant* 19.4.88).

De zaak *Nederland v. FNV* (Zaak 71/85) betrof de WWV. Getrouwde vrouwen hadden alleen recht op een WWV-uitkering als ze kostwinner waren. De regering wilde de WWV en de WW samenvoegen, de derde richtlijn omzetten in nationale wetgeving en daarbij de kostwinnerseis laten vallen. Aangezien ze het niet mogelijk achtte een dergelijke hervorming te implementeren in de zes jaar die de richtlijn voorzag, diende de regering in december 1984 een tijdelijke wet in die de kostwinnerseis uitbreidde naar gehuwde mannen. De Tweede Kamer verwierp op 13 december 1984 het wetsontwerp, omdat het directe discriminatie slechts door indirecte discriminatie verving. De regering liet op 21 december 1984 weten een nieuw ontwerp te willen indienen met terugwerkende kracht tot 23 december 1984, de datum dat de derde richtlijn van kracht werd, en gaf de uitvoerende instanties de opdracht om de WWV, inclusief de discriminerende kostwinnersbepaling, te blijven toepassen, 'hangende de reparatiewet' (Prechal en Burrows 1990, 247).

Naar aanleiding van dit optreden startte de FNV een rechtszaak tegen de staat om de toepassing van de kostwinnersbepaling op te schorten. De rechter stelde op 17 januari 1985 dat de regering haar plicht niet had gedaan omdat het de WWV nog niet herroepen had, alhoewel die het gelijke-behandelingsprincipe schond. De staat ging in beroep. In beroep bepaalde de rechter dat de WWV, bij gebrek aan relevante Nederlandse wetgeving, alleen aan het principe van gelijke behandeling getoetst kon worden indien de derde richtlijn directe werking had. De rechter legde het Hof de vraag voor, of richtlijn 79/7 directe werking had. De Nederlandse regering betoogde dat de richtlijn geen directe werking had, omdat ze geen precieze methode vastlegde voor de wijze waarop de sociale zekerheid moest worden aangepast. Advocaat-Generaal Mancini wees Nederland fijntjes terecht: het verwarde volgens hem de 'discretion' die een lidstaat heeft bij het omzetten van een richtlijn in nationale

wetgeving met de kwestie van directe werking. Het Hof bevestigde dat de richtlijn vanaf 23 december 1984 directe werking had (Zaak 71/85).

De rechten van vrouwen die vóór die datum werkloos geworden waren, kwamen aan de orde in *Dik et al. v. Burgemeester en Wethouders Arnhem et al.* (Zaak 80/87). Alhoewel de WWV in 1987 ingetrokken werd, bleef de wet van toepassing voor iedereen die vóór 1 januari 1987 werkloos geworden was. Voor gehuwde vrouwen was het de vraag, vanaf wanneer ze gelijke uitkeringsrechten hadden. De Nederlandse regering stelde dat de richtlijn een lidstaat niet verplichtte om ongelijke behandeling die het gevolg was van wetgeving van vóór 23 december 1984 te corrigeren, aangezien dit tot ernstige interpretatie- en implementatieproblemen zou leiden. Het Hof was het oneens met die visie en stelde op 8 maart 1988 dat gehuwde vrouwen die vóór 23 december 1984 werkloos geworden waren, dezelfde uitkeringsrechten hadden als mannen die voor die datum werkloos geworden waren. Staatssecretaris De Graaf stuurde daarop in mei een circulaire en in juni 1988 een brief aan de uitkerende instanties, waarin hij de terugwerkende kracht van gelijke behandeling in de WWV voor gehuwde vrouwen opnieuw beperkte (cf. Prechal en Burrows 1990, 251). De rechter in Arnhem oordeelde echter op 20 juli 1988 conform het arrest van het Hof dat de klaagster recht had op een WWV-uitkering onder gelijke voorwaarden als een mannelijke werkloze, en voegde eraan toe dat 'de visie van de staatssecretaris als onjuist beschouwd moet worden' (cf. Prechal en Burrows 1990, 252). De regering ging vergeefs in beroep tegen het arrest. Op 3 november 1988 stuurde de Commissie de regering bovendien een aanmaning, omdat ze haar verplichtingen niet nakwam als ze zou nalaten met betrekking tot de WWV de nodige maatregelen te nemen voor de volledige implementatie van de derde richtlijn en het Dik-arrest (cf. Prechal en Burrows 1990, 252). 'The FNV and Dik cases are two highlights in a long and sad story (...) illustrative of the unwillingness and the short-sighted approach of, in particular, the Dutch government that accompanied the implementation of equal treatment in social security' (Prechal en Burrows 1990, 246).

Groot-Brittannië

De Britse regering combineerde de verplichting tot gelijke behandeling eveneens met bezuinigingen. In tegenstelling tot de Nederlandse regering wist ze de meeste vormen van directe discriminatie vóór december 1984 te elimineren (cf. Millar 1989, 314-5). De voorwaarden om in aanmerking te komen voor toeslagen voor de ten laste komende echtgenoot bij werkloosheids-, ziekte- en moederschapsuitkeringen waren na de wetswijziging (*Social Security Act 1980*) gelijk voor mannen en vrouwen. Toeslagen voor vrouwen die onbetaalde huishoudelijke arbeid verrichtten werden afgeschaft, toeslagen voor de opvoeding van de kinderen werden voortaan toegekend aan mannen én vrouwen (cf. Atkins en Luckhaus 1987, 106). De Commissie waarschuwde wel dat er op een aantal punten nog steeds sprake was van discriminatie, zoals bij de voorwaarden om aanspraak te maken op een pensioen of een aanvullend gezinsinkomen (cf. Commissie 1987, X/24/88, 75).

In de gewijzigde wetgeving was, zoals in Nederland, de directe discriminatie vooral vervangen door indirecte discriminatie. Voor *national insurance*-uitkeringen betekende gelijke behandeling dat vrouwen voortaan een uitkering konden vragen op gelijke voet met mannen. Aangezien de criteria zelf niet veranderd waren, hadden alleen vrouwen die hetzelfde arbeidspatroon volgden als mannen (full-time, ononderbroken) ook gelijke rechten. Part-time werknemers en werknemers met

flexibele contracten bleven uitgesloten van dergelijke uitkeringen. Voor *income support*-uitkeringen betekende gelijke behandeling dat een echtpaar na 1985 kon kiezen wie van beide de steun aanvroeg. Aangezien de uitkering gebaseerd was op het gezinsinkomen, was het financieel voordeliger voor de partner met het laagste inkomen om op te houden met werken als degene met het hoogste inkomen werkloos werd, omdat het inkomen anders op £5.00 per week na van de uitkering werd afgetrokken. Degene van het paar die geen *income support*-uitkering kreeg, werd niet geregistreerd als werkzoekend en had geen toegang tot her- of bijscholing of banenplannen (cf. Millar 1989, 316).

De eerste zaak die het Hof voorgelegd kreeg over de derde richtlijn betrof de Britse *invalid care allowance*, die toegekend werd aan personen die een invalide verzorgden. Toen Jacqueline Drake begin 1985 haar werk opgaf om voor haar invalide moeder te zorgen, werd haar de uitkering geweigerd omdat ze gehuwd en vrouw was. Volgens de Chief Adjudication Officer viel de uitkering niet onder de derde richtlijn, omdat de *invalid care*-uitkering bedoeld was voor mensen die niet meer in loonarbeid werkten en derhalve niet meer tot de beroepsbevolking hoorden. Het Hof was 'not very impressed' door dit argument en vond dat er wel degelijk sprake was van discriminatie die binnen de werkingssfeer van de derde richtlijn viel (*Drake v. Chief Adjudication Officer*, Zaak 150/85; cf. Prechal en Burrows 1990, 183). Het Hof benutte *Drake* om duidelijk te maken dat de complexiteit en de specifieke organisatie van de sociale zekerheid in een lidstaat er niet toe mochten leiden dat de 'personal and substantive scope of the Directive' werd ingeperkt (cf. Prechal en Burrows 1990, 184).

De zaak *Borrie Clarke v. Chief Adjudication Officer* (Zaak 384/85) betrof de overgangsregeling voor het *non-contributory invalidity pension* (NCIP, uitkering wegens arbeidsongeschiktheid). De uitkering was mevrouw Clarke geweigerd, omdat zij niet voldeed aan een criterium dat alleen voor gehuwde vrouwen gold, namelijk niet meer in staat te zijn 'normal household duties' uit te voeren. Om aan de derde richtlijn te voldoen, verving de regering eind 1984 de NCIP-uitkering door een *severe disablement allowance* zonder 'huishoud-criterium' en aangevuld met een overgangsregeling voor degenen die eerder recht hadden op de NCIP. Mevrouw Clarke betoogde dat zij ook na deze verandering slachtoffer bleef van de eerder bestaande discriminatie. Haar was immers een uitkering geweigerd, omdat zij eerder geen recht had op de NCIP als gevolg van het huishoudcriterium voor gehuwde vrouwen. Het Hof besliste, dat vrouwen vanaf 23 december 1984 uitkeringsrechten konden doen gelden onder dezelfde voorwaarden als mannen. Ze konden bovendien rechtstreeks rechten ontleen aan de richtlijn om te voorkomen dat de effecten van oude discriminerende regelingen ook na december 1984 zouden voortduren (cf. Prechals en Burrows 1990, 189). Evenals in de zaken FNV en Dik bevestigde het Hof de directe werking van de derde richtlijn (cf. Ellis 1997, 296).

Conclusie

In haar rapport van 18 december 1988 over de stand van zaken tot december 1985 concludeerde de Commissie dat de situatie in de Bondsrepubliek en Frankrijk gunstig afstak in vergelijking met Nederland en Groot-Brittannië, waar nog steeds sprake was van directe discriminatie (Commissie 1988, COM(88)769). De conclusie van de Commissie was voorzichtig, want zij had nog niet de implicaties van de richtlijn geëvalueerd wat indirecte discriminatie betrof. De Britse en Nederlandse rechtszaken lieten zien dat juist op dat punt de sociale-zekerheidsrichtlijn nog niet correct geïmplementeerd was. De Commissie was er niet van overtuigd dat de speciale rechten

die vrouwen in Frankrijk genoten compatibel waren met de richtlijn (cf. Prechal en Burrows 1990, 182 en 201). Ze startte echter geen inbreukprocedures, waardoor de implementatie van de richtlijn vooral dankzij de rechtstreekse werking en rechtszaken op nationaal niveau vooruitgebracht werd.

Figuur 7.6 Stand van zaken implementatie gelijke behandeling in de sociale zekerheid, 1984-88

	Frankrijk	Bondsrepubliek	Nederland	Groot-Brittannië
aanpassing wetgeving nodig	nee	beperkt	ja	ja
voldoet aan normen Commissie	grotendeels	ja	nee	nee
prejudiciële beslissingen sociale zekerheid (1984-88)	—	—	Teuling 30/85 FNV 71/85 Dik 80/87	Drake 150/85 Clarke 384/85

7.2.5 Conclusie

In het voorafgaande onderzoek ik, of de vier bestudeerde lidstaten de richtlijnen uit de jaren zeventig implementeerden en welke factoren en actoren daarbij een rol speelden. Hierbij heb ik vastgesteld dat de lidstaten hun wetgeving inderdaad aanpasten. De aanpassing bleef in sommige gevallen beperkt, zodat de nationale wetgeving weliswaar aan de formele vereisten voldeed, maar zich niet voegde naar de 'geest' van de richtlijnen. In vrijwel alle gevallen moest de Commissie inbreukprocedures starten om ervoor te zorgen dat staten maatregelen namen. Deze inbreukprocedures leidden in combinatie met pressie op nationaal niveau ertoe, dat de vier lidstaten voor de uitvoering van de eerste en tweede richtlijn maatregelen moesten treffen die verder gingen dan zij verwacht hadden ten tijde van de goedkeuring ervan. Zij moesten vaststellen dat zij toch duur beleid hadden goedgekeurd. Ook aanvankelijk recalcitrante staten als de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië voegden zich uiteindelijk naar het oordeel van het Hof en pasten hun wetgeving aan. Daarbij speelden binnenlandse actoren een belangrijke rol, indirect, door pressie van maatschappelijke groepen voor implementatie, en direct, omdat werknemers hun 'Europese' rechten via de nationale rechter tot gelding brachten.

Het enige geval in de onderzochte periode waarin een lidstaat het arrest van het Hof naast zich neerlegde, betrof Frankrijk. Er was in dat geval geen sprake van pressie door binnenlandse actoren vóór implementatie, maar verzet van werkgevers en werknemers tegen implementatie. Maatschappelijke groepen wensten evenmin als de regering dat de richtlijn geïmplementeerd werd en de nationale rechter kreeg op dit punt geen zaken voorgelegd. De 'tang' van gelijktijdige nationale en supranationale pressie kon in dit geval dus niet werken (zie figuur 7.7).

Als gevolg van de arresten van nationale en supranationale rechters verliep de implementatie van de richtlijnen *anders* dan de lidstaten bij de goedkeuring ervan voorzien hadden. Ten eerste bevestigde het Hof in verschillende zaken de directe werking van de bepalingen van de richtlijnen, tegen de verwachting van de regeringen in (cf. *Defrenne-II*, *Marshall*, *FNV*). Derhalve konden benadeelden zich voor de nationale rechter op de richtlijn beroepen, ook als een regering deze nog niet had omgezet in nationale wetgeving. Ten tweede verhoogden de arresten van het Hof in verschillende gevallen de kosten van gelijke-rechtenbeleid voor de staat (cf. *Teuling*, *FNV*, *Dik*) of de werkgever (cf. *Worringham*, *Von Colson*, *Harz*). De arresten vormden

een doorbraak in de moeizame politieke strijd over 'werk van gelijke waarde' (cf. *Macarthy's*), 'Leichtlohnarbeit' (cf. *Rummler*) en de rechten van gehuwde vrouwen (cf. *Liefting, Teuling, FNV, Dik, Drake, Clarke*).

Figuur 7.7 Implementatie van de richtlijnen voor gelijke beloning en gelijke behandeling

regering tegen	maatschappelijke actoren: vóór		maatschappelijke actoren: tegen	
	supran. instituties passief	supran. instituties actief	supran. instituties passief	supran. instituties actief
hoge polariteit		Groot-Brittannië Nederland (na 1982)		Frankrijk
lage polariteit	Bondsrepubliek			

- **gearceerd: theoretisch te verwachten dat de staat implementeert**

De lidstaten waren zich als gevolg van deze ervaringen met de implementatie van de eerste drie richtlijnen in de jaren tachtig beter bewust van de kosten en de reikwijdte van gelijke-rechtenbeleid dan halverwege de jaren zeventig. Ze leerden dankzij de arresten de reikwijdte van de concepten 'loon' en 'indirecte discriminatie' kennen. Als gevolg van de inbreukprocedures en de prejudiciële beslissingen leerden de lidstaten bovendien dat het moeilijk was om gezamenlijke overeenkomsten *niet* na te leven. Maatschappelijke groepen waren zich er meer van bewust dan in de jaren zeventig welke mogelijkheden het supranationale niveau bood om het beleid van regeringen in de door hen gewenste richting bij te stellen. De wijze waarop deze leerprocessen de onderhandelingen over nieuw gezamenlijk beleid beïnvloedden, komt in de volgende paragraaf aan bod.

7.3 SUPRANATIONALE ONDERHANDELINGEN: HARDE VETO'S, ZACHTE WETTEN

In december 1978 had de Raad van Ministers de derde EEG-richtlijn op het gebied van gelijke rechten goedgekeurd. Vervolgens zou het tot 1986 duren voordat de lidstaten een vierde richtlijn goedkeurden, namelijk de in de derde richtlijn beloofde richtlijn voor de gelijke behandeling in beroepsstelsels voor sociale zekerheid. De jarenlange stagnatie was des te opvallender, omdat de pressie op nationaal en supranationaal niveau voor gelijke-rechtenbeleid nog nooit zo groot was en de Commissie niet eerder zo sterk op de voorgrond trad als agenda-setter.

7.3.1 Supranationale pressie voor nieuw gelijke-rechtenbeleid

Eind jaren zeventig ontstonden op Europees niveau netwerken van contacten tussen nationale comités voor gelijke-rechtenbeleid onderling en tussen vrouwenorganisaties uit de verschillende lidstaten. Een *eerste supranationaal netwerk* ontstond op initiatief van de Britse EOC. Zij had goede contacten met Commissaris Vredeling en het *Bureau voor werkgelegenheid en gelijkheid van de vrouw* (Bureau) van DG V (cf. Hoskyns 1996, 125). Op haar voorstel bracht de Commissie in mei 1980 de nationale gelijke-rechtencomités, vakbonden en vrouwenorganisaties uit alle lidstaten bijeen in Manchester voor een 'Conference on Equality'. Zij discussieerden over de effectiviteit van de nationale maatregelen voor de implementatie van de eerste twee richtlijnen en de vraag welke

aanvullende maatregelen vereist waren. Het seminar moest ideeën opleveren voor een 'nieuw Europees Actieprogramma voor vrouwen'. Naar aanleiding van de bijeenkomst stelde de Commissie in 1981 een permanent *Raadgevend comité voor vrouwenvraagstukken* in, waarin vertegenwoordig(st)ers van de nationale gelijke-rechtencomités zetelden. De hoop van de Commissie, dat het Raadgevend comité kon fungeren als een 'effective transmission belt' tussen het Europese en het nationale niveau, werd niet bewaarheid als gevolg van een gebrek aan middelen, bevoegdheden en interesse. Het Raadgevend comité miste vooral een strategie om de achterban te bereiken en vrouwen te mobiliseren om eisen te ondersteunen (cf. Hoskyns 1996, 126).

Een *tweede supranationaal netwerk* ontstond, toen een groep vrouwen met steun van DG V in Brussel in 1980 het *Centre of Research on European Women* (CREW) instelde om onderzoek te verrichten en de 'informatiekloof tussen nationaal en supranationaal niveau' te dichten. CREW zette in 1983 vervolgens het *European Network of Women* (ENOW) op, een 'loose association of grassroots, autonomous women's organisations', als feministische tegenhanger van het Raadgevend comité (zie paragraaf 7.2.4; Hoskyns 1996, 130). Ook in het *Europees Verbond van Vakverenigingen* (EVV) waren vrouwen actief. Dankzij voorbereidend werk van de *EVV-Vrouwencommissie* nam het derde EVV-congres in mei 1979 een 'Actieprogramma voor het bereiken van gelijke rechten en kansen voor vrouwen' aan. In 1983 keurde het EVV het 'Positieve-actieprogramma voor gelijke kansen op het werk' goed (cf. Reinalda en Verhaaren 1989, 357-60).

Een katalysator voor intergouvernementele en non-gouvernementele activiteiten met betrekking tot de rechten van vrouwen waren opnieuw de *Verenigde Naties*, die in het kader van het *Decennium voor de Vrouw* in 1980 in Kopenhagen en in 1985 in Nairobi conferenties organiseerden waar regeringen elkaar ontmoetten om de balans op te maken van de beloftes die ze eerder in Mexico gedaan hadden (cf. Burrows 1980, 209; Attali 1993, 1254). Parallel met de officiële conferenties bracht het Forum respectievelijk in Kopenhagen en Nairobi duizenden vrouwen en niet-gouvernementele organisaties bijeen, die ervaringen en informatie uitwisselden en lobbieden bij de regeringsvertegenwoordigers.

Een andere katalysator voor supranationale activiteiten vormden de eerste *rechtstreekse verkiezingen* voor het Europees Parlement. Vrouwenorganisaties benutten de verkiezingen in juni 1979 om de aandacht van de politieke partijen te vestigen op de positie van vrouwen (cf. Reinalda en Verhaaren 1989, 361). Het rechtstreeks verkozen EP telde verhoudingsgewijs veel vrouwen, namelijk 67 van de 410 leden (16,3 %). Dit was een lager percentage dan in Nederland, maar een aanzienlijk hoger percentage dan de parlementen in Frankrijk, Groot-Brittannië en de Bondsrepubliek kenden. Voorzitster van het EP werd de voormalige Franse minister voor volksgezondheid Veil (zie paragraaf 6.2). Een groep vrouwelijke parlementsleden wist voldoende steun te verwerven om een *Commissie ad hoc voor de Rechten van de Vrouw* (Ad hoc-commissie) in te stellen, met als taak in samenwerking met de Commissie een parlementair debat over de situatie van de vrouw in de EEG voor te bereiden (PB C 289, 19.11.79, 56). In 1984 zou de Ad hoc-commissie een permanente status krijgen.

De Ad hoc-commissie benoemde de Franse socialiste en latere minister van vrouwenzaken Roudy tot voorzitter en Hanja Maij-Weggen, een Nederlandse christen-democrate, tot rapporteur. Maij-Weggen baseerde haar rapport op een groot aantal bronnen (*Europe* 23.4.80). De vergaderingen van de Ad hoc-commissie waren

openbaar, zodat vrouwenorganisaties deze konden bijwonen en 'in de wandelgangen' op de voorstellen konden reageren (Europees Parlement 1981, 20). Ook organiseerde de Europese Commissie ontmoetingen in de lidstaten tussen vrouwenorganisaties en leden van de Ad hoc-commissie. In oktober 1980 hield de Ad hoc-commissie in Milaan een hoorzitting over 'De vrouw in de kleine en middelgrote ondernemingen en in de landbouw' en 'De vrouw en de sociale zekerheid'. Verder stelde ze op initiatief van Roudy een vragenlijst op over de discriminatie die vrouwen ondervonden. Deze lijst diende als grondslag voor een opiniepeiling, die de Commissie in december 1980 publiceerde onder de titel 'De vrouw in loondienst in Europa'. Op 10 februari 1981 debatteerde het EP over het rapport Maij-Weggen, dat het thema 'vrouwen en werk' in een breder, maatschappelijk kader plaatste, en bijvoorbeeld ook aandacht besteedde aan de gezondheid van vrouwen en de rechtspositie van vrouwelijke migranten. Deze thematische verbreding leidde uiteindelijk tot een heftig en emotioneel debat, waarbij de paragrafen over abortus (§§ 38-39) een centrale plaats innamen. Alhoewel de resolutie abortus 'een laatste redmiddel' noemde en maatregelen voorstelde om het beroep erop te beperken, stemden uiteindelijk veel parlementsleden tegen de hele resolutie omdat zij geen steun wilden verlenen aan 'moord op het kind in de moederschoot' (Europees Parlement 1981, 234). Het EP nam de 59 paragrafen omvattende *Resolutie over de positie van de vrouw in de EEG* aan met 174 stemmen vóór, 101 stemmen tegen en 24 onthoudingen. De EP-resolutie had geen juridische werking. Richard, die in januari 1981 Vredeling was opgevolgd als Commissaris van sociale zaken, nam echter een groot aantal voorstellen op in een 'Actieprogramma inzake de bevordering van gelijke kansen voor de vrouw' (Commissie 1981, COM(81)758). Dankzij de 'productive cooperation of women MEPs and EEC bureaucrats', gesteund door netwerken op nationaal en supranationaal niveau, stond begin jaren tachtig de kwestie van gelijke rechten voor vrouwen dus onmiskenbaar op de Europese agenda (cf. Randall 1987, 243).

7.3.2 Een dikke supranationale agenda, een magere uitkomst (1981-85)

Het Actieprogramma bevatte onder meer voorstellen voor richtlijnen op het gebied van beroepsregelingen in de sociale zekerheid, gelijke behandeling voor zelfstandig werkende vrouwen en boerinnen, ouderschapsverlof, belastingen en zwangerschapsverlof (Commissie 1981, COM(81)758). De Raad diende het Actieprogramma door middel van een resolutie goed te keuren. Richard vond het een nuttig instrument om te vermijden dat de Commissie voor elk initiatief apart de toestemming van de Raad moest vragen (cf. Rutherford 1989, 303). Het EP vond dit Actieprogramma inhoudelijk een absoluut minimum en vroeg in een resolutie het programma te versterken, onder meer door de toezegging 'op zeer korte termijn voorstellen in te dienen voor de juridische uitvoeringsmaatregelen die zij in haar programma heeft aanbevolen' (PB C 149/54-5, 14.6.82). Gezien het gebrek aan vooruitgang op sociaal gebied sinds 1978 en de economische recessie zou het echter al een flinke stap zijn, indien de Raad het Actieprogramma überhaupt zou goedkeuren.

Het Coreper zwakte het Commissievoorstel sterk af (cf. Warner 1984, 159). De ministers werden op de dag van de vergadering in Brussel opgewacht door vertegenwoordigsters van vrouwenorganisaties, politieke partijen en vakbonden, die tegen de vaagheid van de resolutie protesteerden (*Europe* 28.5.82). De pressie van het EP, vrouwenorganisaties en vakbonden, de inzet van Commissaris Richard en de

Belgische voorzitter Hansenne en de overtuigingskracht van Roudy, die Frankrijk vertegenwoordigde, leidden ertoe dat de ministers de resolutie betreffende het Actieprogramma goedkeurden (cf. Pillinger 1992, 91-94). De Raad verving onder druk van Roudy de tekst dat 'in de gegeven omstandigheden de financiële middelen van de Gemeenschap en de lidstaten beperkt waren' door de overweging dat gelijke behandeling 'ongeacht de economische situatie' moest worden verwezenlijkt (*Europe* 28.5.82). Tegen Roudy's wens versterkte de Raad echter niet de rol van vrouwenorganisaties in nationale gelijke-rechtencomités, maar die van de werkgevers- en werknemersorganisaties (PB C 186/3, 21.7.82).

De goedkeuring van het Actieprogramma betekende dat de lidstaten de Commissie toestemming gaven om een reeks voorstellen in te dienen. Bovendien had de Raad in december 1979 een resolutie goedgekeurd over de 'reorganisatie en reductie van arbeidstijd', waarin hij de Commissie de opdracht gaf onderzoek in te stellen naar verschillende aspecten van de 'verandering van de totale arbeidstijd', zoals tijdelijke arbeidscontracten, flexibele pensionering en vrijwillig part-time werken, met als doel de werkloosheid terug te dringen. De Commissie legde verband tussen deze opdracht en het bevorderen van gelijke behandeling van vrouwen op de arbeidsmarkt. Met verwijzing naar het Actieprogramma en de 'arbeidstijdresolutie' uit 1979 diende Commissaris Richard vijf ontwerprichtlijnen, drie aanbevelingen, een resolutie en een memorandum in bij de Raad. Het EP rapporteerde over elk voorstel, diende amendementen in, kwam met eigen voorstellen over onder meer de rechten van migrantenvrouwen en drong er voortdurend door middel van resoluties en schriftelijke vragen op aan bij de Commissie en de Raad om de voorstellen goed te keuren. De onderhandelingen in de Raad verliepen echter bijzonder moeizaam, zoals af te lezen is uit figuur 7.8: tot eind 1985 kwamen alleen twee niet-bindende aanbevelingen en een verklaring tot stand.

Fig. 7.8 Voorstellen Commissie en uitkomst onderhandelingsproces (1979-85)

onderwerp	Commissievoorstel (format en datum)	uitkomst onderhandelingen Raad (tot december 1985)
1. part-time werk	richtlijn, december 1981	-
2. tijdelijk werk	richtlijn, april 1982	-
3. flexibilisering pensioenleeftijd	aanbeveling, december 1981	aanbeveling, mei 1982
4. reorganisatie arbeidstijd	aanbeveling, september 1983	'Verklaring', juni 1984
5. positieve actie	aanbeveling, april 1984	aanbeveling, december 1984
6. ouderschapsverlof	richtlijn, november 1983	-
7. soc. zekerheid (beroeps)	richtlijn, april 1983	-
8. zelfstandigen, incl. landbouw	richtlijn, maart 1984	-

De ontwerprichtlijnen part-time werk en tijdelijk werk

In december 1981 legde de Commissie de *ontwerprichtlijn betreffende vrijwillig part-time werk* voor aan de Raad. De richtlijn had tot doel part-timers proportioneel gelijke rechten te geven met full-timers wat betreft loon, vakantiegeld, pensioenen en sociale zekerheid (*Europe* 11.12.81). De Raad had in zijn resolutie uit 1979 wel gepleit voor gelijke rechten voor full- en part-timers, maar met het oog op de autonomie van de sociale partners was het niet zijn bedoeling dat de Commissie een voorstel voor een bindend instrument zou doen (*Europe* 19.7.80). Commissaris Richard vond een richtlijn op

basis van artikel 100 EEG-Verdrag echter het enige geschikte instrument om het door de Raad zelf gestelde doel te bereiken en de discriminatie van part-timers terug te dringen. Bovendien zag de Commissie de richtlijn als een aanvulling op de bestaande gelijke-rechtenrichtlijnen, omdat vrouwen 90 % van de part-timers vormden en 25 % van de vrouwelijke beroepsbevolking part-time werkte. Richard hoopte dat de Raad in juni 1982 een besluit zou nemen (*Europe* 28/29.12.81). Dat zou erg optimistisch blijken.

In mei 1982 hadden de ministers een eerste discussie over de richtlijn. Frankrijk steunde het voorstel en wilde zelfs verder gaan. De Bondsrepubliek wilde het hele onderwerp overlaten aan collectieve onderhandelingen (cf. Pilinger 1992, 99-100). Protest van vrouwen in de SPD leidde ertoe dat de Bondsrepubliek alsnog instemde met het idee van een richtlijn, op voorwaarde dat deze inhoudelijk werd afgezwakt (*Europe* 27/28.9.82). De Britse regering vond de richtlijn volstrekt onaanvaardbaar (*Europe* 26.5.82). Toenmalig minister Michael Alison stelde dat de richtlijn 'would introduce undesirable rigidities into the labour market and generally decrease the opportunities for part-time work' (cf. Pillinger 1992, 99). Groot-Brittannië had in absolute aantallen de meeste part-timers in de EEG, namelijk 4,3 miljoen (41% van het totale aantal part-timers in de EEG) en vond dat zijn mening om die reden zwaar mocht meewegen. Het *Select Committee* van het *House of Lords*, daarentegen, was niet tegen een richtlijn, maar wilde deze wel zo geamendeerd zien dat part-time werk voldoende flexibel zou blijven. Het stelde voor het beginsel van proportionaliteit te elimineren (*Europe* 27/28.9.82). Daarmee zou echter de kern uit het voorstel worden gehaald.

Het Coreper 'reached deadlock', omdat Groot-Brittannië, Denemarken en Griekenland vonden dat deze zaken door de sociale partners geregeld moesten worden in plaats van door wetgeving. De Raad stelde in oktober 1983 vast dat, gezien het Britse verzet, discussie over de part-timerichtlijn zinloos was en dat het zelfs geen zin had te discussiëren over het vervangen van de richtlijn door een aanbeveling. Het dossier werd gesloten (*Europe* 3-4.10.83). In mei 1984 besloot de Commissie dat Richard de ontwerprichtlijn mocht vervangen door een aanbeveling, als deze het verzet tegen een bindende richtlijn kon wegnemen en kon bewerkstelligen dat de Raad eindelijk een instrument goedkeurde op het gebied van part-time werk. Toen Groot-Brittannië tijdens de Sociale Raad in juni 1984 een inhoudelijk verwante aanbeveling blokkeerde, namelijk de 'Aanbeveling betreffende de reorganisatie en reductie van arbeidstijd', liet Richard de Raad weten dat hij ervan afzag de ontwerprichtlijn voor part-time werk te veranderen in een ontwerpaanbeveling, omdat de kans op goedkeuring door deze verandering kennelijk niet zou toenemen (*Europe* 9.6.84). Groot-Brittannië verzette zich principieel tegen elke Europese bemoeienis met arbeidstijd. Om die reden zag Ierland er van af, de richtlijn tijdens zijn voorzitterschap in de tweede helft van 1984 op de agenda te zetten. Italië deed in 1985 een nieuwe poging, maar de Raad bereikte geen overeenstemming en stuurde de ontwerprichtlijn terug naar het Coreper, die het voorstel 'voor onbepaalde tijd op ijs legde'.⁸¹

⁸¹ Twaalf jaar en twee verdragswijzigingen later, in december 1997, zou de Raad de *Richtlijn betreffende part-time werk* (97/81) goedkeuren. De richtlijn was gebaseerd op een 'raamovereenkomst' die de sociale partners hadden gesloten, overeenkomstig de procedure in het Verdrag betreffende de Europese Unie (Protocol en Overeenkomst betreffende de Sociale Politiek, EG-Verdrag).

De *ontwerprichtlijn betreffende tijdelijk werk* uit april 1982 onderging hetzelfde lot als de 'part-time richtlijn'. De richtlijn, gebaseerd op artikel 100 EEG-Verdrag voor de onderlinge aanpassing van wetgeving en artikel 117 EEG-Verdrag voor de verbetering van de levensvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, had onder meer tot doel tijdelijke arbeidskrachten waar mogelijk dezelfde rechten te geven als full-timers (Commissie 1982, COM(82)155). In het EP trad de Britse Conservatief Ben Patterson op als rapporteur. Hij pleitte voor versterking van de richtlijn, vooral wat betreft de bescherming van buitenlandse tijdelijke arbeidskrachten (*Europe* 5.5.83). Zijn mening werd echter geenszins gedeeld door de Britse regering en parlement. Het *House of Lords Select Committee* keurde de richtlijn af, omdat deze een substantiële ingreep in de Britse wetgeving zou vereisen, terwijl de noodzaak van een dergelijk instrument volgens de 'Lords' niet bewezen was (*Europe* 8.4.83). Het Britse verzet in de Raad blokkeerde ook dit voorstel.

De aanbevelingen 'flexibilisering van de pensioenleeftijd' en 'reorganisatie van arbeidstijd'

De Commissie diende op het gebied van de reorganisatie van arbeidstijd twee voorstellen in voor niet-bindende aanbevelingen. Frankrijk reageerde aanvankelijk als enige lidstaat positief op de ontwerpaanbeveling betreffende flexibilisering van de pensioenleeftijd (*Europe* 11.12.81). De Bondsrepubliek en Groot-Brittannië maakten een voorbehoud, opnieuw omdat ze afspraken op dit gebied aan de sociale partners wilden overlaten. Nederland had bezwaren tegen de financiële gevolgen van vervroegde pensionering en de bepaling dat deze voor mannen en vrouwen op dezelfde leeftijd moest kunnen ingaan (*Europe* 18.2.82). Voorzitter België wist het verzet van de lidstaten te overwinnen door te wijzen op het beperkte karakter van datgene wat ze in de aanbeveling beloofden. De aanbeveling verlangde slechts van de lidstaten dat ze binnen twee jaar een rapport zouden indienen over de stand van zaken en 'op lange termijn' flexibilisering van de pensioenleeftijd zouden nastreven. Ze verplichtte de lidstaten niet tot wettelijke of bestuurlijke ingrepen. Gerustgesteld keurde de Raad in mei 1982 de aanbeveling goed (*Europe* 28.5.82).

Tijdens een informele Raad van sociale zaken in april 1982 bleek er voldoende consensus te zijn over de 'reorganisatie van arbeidstijd' als middel om de werkloosheid te verminderen, om de Commissie de opdracht te geven hierover een memorandum op te stellen (*Europe* 7.4.82). Tijdens de discussie over het memorandum, een jaar later, waren de ministers het nog steeds eens over de potentiële bijdrage van arbeidstijdverkorting aan de vermindering van de werkloosheid, al hadden ze grote onenigheid over de wijze waarop deze moest plaatsvinden (per week of door vervroegde pensionering), wie erover moest besluiten (de overheid of de sociale partners), of de EEG een rol moest spelen en wie de kosten moest dragen (werknemers, werkgevers of de staat) (*Europe* 24.2.83). De UNICE stond op het standpunt dat de eisen voor arbeidstijdverkorting op het verkeerde moment kwamen en de concurrentiepositie van de Europese ondernemingen slechts zouden ondermijnen (*Europe* 18.9.81).

In september 1983 diende de Commissie een ontwerpaanbeveling in over arbeidstijdverkorting, waarin ze benadrukte dat het beginsel van gelijke behandeling daarbij gerespecteerd diende te worden (*Europe* 21.9.83). Een week later, tijdens een informele Raad in Griekenland, in een 'aangename sfeer' dankzij de 'goede ontvangst', werd duidelijk hoe groot de haalbaarheid van de aanbeveling was: nihil. Frankrijk

moedigde de Commissie weliswaar aan een leidende rol te spelen op sociaal gebied, Nederland en de Bondsrepubliek konden met het voorstel instemmen omdat het niet bindend was en openliet hoe lidstaten de reductie van arbeidstijd wilden realiseren, maar Groot-Brittannië lag dwars, omdat de EEG zich niet met arbeidstijd mocht bemoeien (*Europe* 3/4.10.83). Tijdens de formele Sociale Raad in december 1983 verzette Denemarken zich omdat arbeidstijd de exclusieve bevoegdheid van de sociale partners was, en Groot-Brittannië was tegen, omdat het naar eigen zeggen uit ervaring had geleerd dat arbeidstijdverkorting niet bijdroeg tot meer werkgelegenheid. De ontwerpaanbeveling ging terug naar het Coreper (*Europe* 10.12.83).

Het Franse voorzitterschap in de eerste helft van 1984 wilde de aanbeveling goedgekeurd zien als onderdeel van de Europese 'espace social' (*Europe* 9/10.1.84). Frankrijk hamerde erop dat de lidstaten de publieke opinie en de sociale partners een signaal moesten geven dat de EEG het probleem van de werkloosheid serieus nam. Uiteindelijk bleek, na een uitgebreide lunch en enkele tekstuele amendementen, alleen het Britse verzet nog een onneembare horde. Daarop besloot de Franse minister van arbeid, Pierre Bérégovoy, af te zien van de pogingen een officieel EEG-document goed te keuren. Hij stuurde de tekst dan maar als 'Verklaring van de Negen' ter kennisneming aan de Europese Raad (*Europe* 29.6.84). Daarmee viel voorlopig het doek voor een instrument op het gebied van de arbeidstijd.

De aanbeveling voor positieve actie

De Commissie vroeg Vogel-Polsky, de advocate van Defrenne (zie paragraaf 5.3.4), in 1983 om onderzoek te doen naar positieve-actieprogramma's in de lidstaten. Zij rapporteerde dat een richtlijn die positieve-actieprogramma's verplicht stelde voor de instellingen van de EEG en de nationale overheid, het meest geschikte instrument zou zijn om ervoor te zorgen dat alle lidstaten actie ondernamen. De vertegenwoordigers van de nationale gelijke-rechtencomités in het Raadgevend comité gaven echter de voorkeur aan een niet-bindende aanbeveling, omdat ze verwachtten dat de kans groter was dat de lidstaten daarmee zouden instemmen (cf. Ellis 1998, 246). Richard ging er eveneens vanuit dat een richtlijn weinig kans van slagen had, en hij koos voor een aanbeveling, tegen de zin van het EP en de EVV, die liever een 'dwingend juridisch instrument' hadden gezien (cf. Lovenduski 1986, 284; PB C 315/76-84, 26.11.84). De ministers werden voor de vergadering op 13 december 1984 opgewacht door vertegenwoordigers van vakbonden en vrouwenorganisaties, die protesteerden tegen het feit dat er voor een niet-bindend instrument gekozen was. De Raad keurde de aanbeveling goed, na eerst nog de meest concrete onderdelen uit het Commissievoorstel verwijderd te hebben, zoals het vaststellen van streefcijfers bij recrutering in de industrie (cf. Ellis 1998, 246).

De ontwerprichtlijn ouderschapsverlof en verlof om gezinsredenen

In zijn 'Resolutie over de positie van de vrouw' uit 1981 (zie paragraaf 7.3.1) vroeg het EP de Commissie om te onderzoeken of harmonisatie van de nationale regelingen op het gebied van ouderschapsverlof wenselijk was. In het Actieprogramma kondigde de Commissie een richtlijn betreffende ouderschapsverlof en verlof om gezinsredenen aan. Commissaris Richard zag ouderschapsverlof als 'an essential part of any strategy to achieve equality in the labour market' (Rutherford 1989, 302), omdat het de loopbaanbreuk van moeders zou verkleinen en het aandeel van vaders in de opvoeding zou vergroten. Het Bureau, dat sinds april 1982 onder leiding stond van de Française

Odile Quintin, bereidde de ontwerprichtlijn voor. Het ontwerp vertoonde enkele zwakke punten, die misschien samenhangen met de beperkte financiële en personele middelen van het Bureau (cf. Rutherford 1989, 304). De Commissie zei bijvoorbeeld zich te baseren op de bestaande nationale regelingen, maar de regelingen in onder meer de Bondsrepubliek en Frankrijk waren niet op arbeidswetgeving gebaseerd, zoals het Commissievoorstel, maar op sociale-verzekeringswetgeving.

Het onderwerp lag zeer gevoelig, omdat de Commissie voor het eerst een voorstel deed dat rechtstreeks gezinsverantwoordelijkheden betrof (cf. Pillinger 1992, 97). Volgens de werkgevers in het *Economisch en Sociaal Comité* (ESC) viel ouderschapsverlof niet onder arbeidsvoorwaarden. Richard verdedigde zich met het argument dat 'a precondition of equal treatment in employment is sharing of family responsibilities' (Rutherford 1989, 304). Ook de Commissie zelf was verdeeld. De Commissarissen Davignon, Narjes en Andriessen vonden het voorstel inopportuun in een tijd van werkloosheid, maar zwichtten voor het argument dat de Raad er in het Actieprogramma zijn goedkeuring aan had gehecht (*Europe* 9.10.83). ENOW oefende pressie uit op de Raad vóór goedkeuring (*Europe* 9.10.83). De UNICE waarschuwde dat ouderschapsverlof 'would provide for institutionalised absenteeism' (Vallance en Davies 1986, 132).

In november 1983 legde de Commissie de ontwerprichtlijn voor aan de Raad (Commissie 1983, COM(83)686). De Commissie stelde een verlof voor van drie maanden full-time of zes maanden part-time per werkende ouder, op voorwaarde dat ze het verlof gelijk verdeelden. Ze liet de wijze van betaling van het verlof over aan de lidstaten. Als juridische basis koos de Commissie voor artikel 100, artikel 117 en de Gelijke-behandelingsrichtlijn uit 1976.

Het voorstel 'gave rise to intense passions' (Rutherford 1989, 302). Het Franse voorzitterschap in de eerste helft van 1984 gaf bij monde van Bérégovoy en Roudy alle steun aan de ontwerprichtlijn, de meeste andere lidstaten verzetten zich omdat ze 'economically impractical' was (Vallance en Davies 1986, 138). Voor Nederland kwam de richtlijn 'te vroeg'. De regering had zelf een voorstel in voorbereiding om werknemers het recht te geven part-time te werken gedurende acht maanden na de geboorte van een kind en wenste geen EEG-bemoeienis. Brits verzet betrof aanvankelijk vooral de kosten. De Commissie had gehoopt dit punt te kunnen omzeilen door de wijze van betaling over te laten aan de lidstaten, maar ze hield wel vast aan het principe van betaald ouderschapsverlof, omdat alleen dat vaders zou kunnen bewegen het verlof op te nemen. Het *Select Committee* van de *Lords* vond verlof om gezinsredenen geen gepast onderwerp voor EEG-wetgeving, omdat het criterium 'om gezinsredenen' onvoldoende precies kon worden afgebakend en 'pretty well any reasonable employer' dergelijk verlof al toekende. Het *Select Committee* was daarentegen wel voorstander van een richtlijn die zich tot ouderschapsverlof beperkte, omdat deze de kansen van vrouwen op de arbeidsmarkt zou versterken en de verzorging van kleine kinderen met twee werkende ouders zou verbeteren. De kosten zouden niet zo hoog zijn als de regering beweerde, omdat veel vrouwen toch met werken stopten als ze hun eerste kind kregen. De enige extra kosten van de richtlijn zouden veroorzaakt worden door de schaarse vaders die het verlof zouden opnemen. Om de kosten te beperken, moesten bedrijven met minder dan twintig werknemers uitgesloten worden van de richtlijn, moest de minimumlengte van het ouderschapsverlof van drie maanden teruggebracht worden tot een maand en moest de overheid de kosten dragen (*Europe*

11.4.85). De CBI was het oneens met de 'Lords' en vond het voorstel voor ouderschapsverlof ronduit 'overbodig en te duur' (cf. Rutherford 1989, 302). De Britse minister van werkgelegenheid Tom King was het eveneens oneens met de 'Lords'. Toen het kostenargument verviel omdat het om hooguit 0,01% van de arbeidskosten zou gaan, maakte hij er een principekwestie van: arbeidswetgeving gold alleen basisvoorwaarden, ouderschapsverlof viel daar niet onder en was dus een zaak voor collectieve onderhandelingen. De regering-Thatcher ging er prat op de werkgevers weer vertrouwen te hebben gegeven in de economie (cf. Thatcher 1993, 287). Ze wilde werkgevers vooral geen nieuwe regels opleggen en had in 1985 nog een witboek uitgebracht met de titel 'Building business, not barriers' (cf. Rutherford 1989, 307).

Een prejudiciële beslissing maakte de kans dat de lidstaten de richtlijn zouden goedkeuren er niet groter op. In juli 1984 besliste het Hof, dat de gelijke-behandelingsrichtlijn uit 1976 *niet* gericht was op herverdeling van het werk in het gezin en dat een lidstaat derhalve het recht had ouderschapsverlof uitsluitend aan vrouwen toe te kennen (Zaak-184/83, *Hofmann v. Barmer Ersatzkasse*). Tot hun opluchting ontdekten de lidstaten dat ze nog niet ongewild verplichtingen waren aangegaan op het gebied van ouderschapsverlof. De Commissie was teleurgesteld.

In juni 1985 kwam een sterk geamendeerde versie van het richtlijnvoorstel op tafel. Voorzitter Italië had *goodwill* voor het voorstel weten te kweken door de paragraaf over verlof wegens gezinsredenen te schrappen, ambtenaren uit te sluiten en de maximumduur van het verlof te beperken tot vier maanden (*Europe* 12.6.85). De verzwakte versie liep vast op een voorlopig voorbehoud van Nederland en de Bondsrepubliek en een substantieel voorbehoud van Groot-Brittannië, dat het voorstel afdeed als 'indecent at a time when there are 13 million unemployed' (*Europe* 14.6.85). Het dossier ging terug naar het Coreper.

Onder het voorzitterschap van Luxemburg verloren de onderhandelingen vaart. Minister van arbeid Jean-Claude Juncker vroeg zich zelfs af of het zin had een Sociale Raad bijeen te roepen zolang de lidstaten bleven weigeren besluiten te nemen (*Europe* 18.10.85). In december 1985 kwam de Raad toch bijeen. De Commissie had Commissaris Alois Pfeiffer, de opvolger van Richard, gemachtigd de ontwerprichtlijn desnoods in te trekken indien de Raad deze te sterk zou afzwakken (cf. Rutherford 1989, 308). Luxemburg had namelijk tegen de zin van de Commissie een 'ontsnappingsclausule' voorgesteld, die individuele werkgevers zou toestaan ouderschapsverlof te weigeren of uit te stellen. Pfeiffer hoefde geen gebruik te maken van zijn speciale bevoegdheid. 'Firm opposition' van Groot-Brittannië en een Nederlands voorbehoud blokkeerden ook het afgezwakte 'Luxemburgse' voorstel (*Europe* 7.12.85).

De richtlijn betreffende beroepsregelingen in de sociale zekerheid

De lidstaten hadden in de richtlijn uit 1978 betreffende gelijke behandeling in wettelijke stelsels van sociale zekerheid vastgelegd, dat ze gelijke behandeling in de ondernemings- en sectoriële regelingen in een later instrument zouden regelen (Richtlijn 79/7, artikel 3). Aanvankelijk dacht de Commissie aan een verordening in plaats van een richtlijn als instrument, omdat ondernemings- en sectoriële regelingen niet onder het gezag van de overheid vielen en een verordening rechtstreeks toepasbaar was op individuen (*Europe* 7.8.81). Omwille van de haalbaarheid in de Raad koos ze toch voor een richtlijn, gebaseerd op artikel 100 EEG-Verdrag en artikel 235 EEG-Verdrag. Op 22 april 1983 diende de Commissie haar ontwerprichtlijn in voor 'gelijke

behandeling in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid' (Commissie 1983, COM(83)217). De lidstaten zouden maatregelen moeten nemen zodat alle vormen van discriminatie op 1 juni 1986 uit de CAO's verdwenen zouden zijn. Het Commissievoorstel stond twee uitzonderingen toe op het beginsel van gelijke behandeling, namelijk de pensioenleeftijd en de uitkering aan de overlevende echtgenoot. De werkgevers in het ESC stelden voor, ook kleine bedrijven van de richtlijn uit te sluiten (*Europe* 21.12.83).

Nadat de beraadslagingen in het Coreper waren vastgelopen, zette Italië de richtlijn in juni 1985 op de agenda van de Raad. De ministers stelden echter vast dat 'the envisaged solution still needed indepth reflection' en stuurden de richtlijn terug naar het Coreper. Het grootste struikelblok was dat de lidstaten de langere levensduur van vrouwen wilden meetellen bij de berekening van bijdragen en uitkeringen. De Commissie weigerde echter op dit punt de richtlijn af te zwakken, omdat het juist de kern uit het recht op gelijke behandeling zou halen (*Europe* 4.6.86). Onder Luxemburgs voorzitterschap boekten ze verder geen vooruitgang.

De richtlijn voor vrouwen in zelfstandige beroepen, de landbouw inbegrepen

Maij-Weggen had in haar rapport uit 1981 voorgesteld om een juridisch statuut te creëren voor zelfstandig werkende vrouwen en meewerkende echtgenoten. Ze was lid van een christen-democratische partij met een sterke agrarische achterban en hechtte belang aan de problemen van boerinnen. Commissaris Vredeling stelde een werkgroep in om onderzoek te doen (*Europe* 21.6.80, 4.9.80). Vrouwen in het COPA organiseerden met steun van DG V een seminar over de zwakke rechtspositie van boerinnen (Commissie 1980, COM(80)832, 220). In het Actieprogramma uit 1982 beloofden de lidstaten de gelijke behandeling van vrouwen in zelfstandige beroepen en de landbouw te bevorderen. In mei 1983 kwam het EP met een rapport van Simone Martin, zelf boerin, over de onduidelijke en onzekere fiscale en juridische positie van gehuwde vrouwen in zelfstandige beroepen, met name in de landbouw. Martin vroeg een richtlijn om onder meer de sociale en professionele status van meewerkende echtgenoten te verbeteren en hun recht op moederschapsverlof en vervanging te regelen (*Europe* 12.5.83).

Commissaris Richard kwam in maart 1984 inderdaad met een ontwerprichtlijn. Vrouwelijke zelfstandigen en echtgenoten van zelfstandigen zouden recht krijgen op zwangerschapsverlof, vervanging en een uitkering. Meewerkende echtgenoten moesten individuele rechten op sociale zekerheid kunnen opbouwen, een maatschap kunnen vormen met hun echtgenoot of in loondienst kunnen werken. Vrouwelijke zelfstandigen zouden op gelijke wijze als mannen toegang moeten krijgen tot kredietverlening. Wettelijke en fiscale obstakels voor gelijke behandeling moesten uit de weg worden geruimd (*Europe* 9.3.84). Na behandeling in het Coreper lagen er dertig voorbehouden van de lidstaten. Het voorstel leidde tot 'controversial and heated discussions' in de Raad, al was er een zekere instemming met het idee op dit gebied iets te regelen als noodzakelijke aanvulling op de richtlijn betreffende sociale zekerheid uit 1978 (cf. Pillinger 1992, 95). Luxemburg boekte als voorzitter geen vooruitgang (*Europe* 18.10.85).

Conclusie

Pressie op nationaal en supranationaal niveau van vrouwenorganisaties, vakbeweging, politieke partijen en het EP leidde tot een volle agenda, mede dankzij de inzet van de verantwoordelijke Commissaris Richard en het Bureau onder leiding van Quintin (cf. Vallance en Davies 1986, 137). Richard en Quintin zetten een hele reeks eisen in korte tijd om in voorstellen voor Europese instrumenten (zie figuur 7.7). Toen de politieke wil van de lidstaten, met uitzondering van Frankrijk, om nieuw gelijke-rechtenbeleid goed te keuren nihil bleek, verloor de Commissie haar élan. Commissaris Pfeiffer formuleerde geen nieuwe voorstellen, maar concentreerde zich op 'the matters under way' in het jaar (januari 1985 - januari 1986) dat hij verantwoordelijk was voor de sociale portefeuille (*Europe* 2.3.85).

De stagnatie in de Raad had verschillende oorzaken. De lidstaten stelden zich terughoudend op, niet zozeer ondanks de pressie voor gelijke-rechtenbeleid als wel als gevolg ervan: na hun ervaringen met inbreukprocedures en prejudiciële beslissingen vreesden ze opnieuw voor hoge, onverwachte kosten gesteld te worden. Die kans nam alleen maar toe door het toenemende bewustzijn onder vrouwen en mannen van de potentiële betekenis van Europese regelgeving voor hun rechtspositie. De ideologische en economische kosten van gelijke-rechtenbeleid overtroffen voor de centrum-rechtse regeringen de politieke baten: ze streefden deregulering en bezuinigingen op collectieve lasten na en voerden een conservatief gezinsbeleid (zie paragraaf 7.1). De pressie op nationaal niveau voor verbetering van de positie van vrouwen was bovendien weinig effectief als gevolg van de geringe gevoeligheid voor deze pressie van de centrum-rechtse regeringen en hun relatief sterke en stabiele interne machtspositie.

De stagnatie wat betreft gelijke-rechtenbeleid weerspiegelde bovendien de stagnatie van 1979 tot 1985 in de EEG in het algemeen. Derhalve voelden de lidstaten niet de noodzaak flankerend gezamenlijk sociaal beleid goed te keuren teneinde de instemming van de bevolking met verdieping van de economische en monetaire integratie te winnen en nieuwe besluiten te legitimeren, zoals in 1973 het geval was. Ondanks de onaantrekkelijke status quo als gevolg van sociale onrust en de economische verzwakking van de EEG ten opzichte van de VS en Japan waren de lidstaten niet in staat tot een nieuw gezamenlijk initiatief als gevolg van de diepgaande verschillen van mening tussen Frankrijk aan de ene kant en de overige lidstaten aan de andere kant wat betreft economisch en monetair beleid en de Britse blokkade van alle besluiten zolang de 'BBQ' niet was opgelost.

7.3.3 Gelijke-rechtenbeleid: stagnatie, voor- en achteruitgang (1986-91)

Vooruitgang werd in de EEG weer mogelijk na 1984, toen de lidstaten overeenstemming bereikten over een regeling voor de Britse budgettaire kwestie. Bovendien was Frankrijk teruggekeerd naar een meer orthodox monetair en economisch beleid. De benoeming van Jacques Delors als potentieel sterke voorzitter voor de nieuwe Commissie (1985-88) droeg eveneens bij tot de omslag (cf. Ludlow 1991). In het licht van de externe instabiliteit en de dreigende verzwakking van de economische positie van de EEG ten opzichte van de VS en Japan kon Delors een consensus creëren over een programma voor de voltooiing van de interne markt (cf. Sandholtz en Zysman 1989, 104; Moravcsik 1991, 48). De lidstaten legden vast dat zij voortaan voor een aantal beleidsterreinen besluiten zouden nemen bij gekwalificeerde meerderheid. In februari 1986 ondertekenden zij de *Europese Akte* die het Verdrag van

Rome op deze punten wijzigde. 'The passing of the Single European Act in 1986 brought a new wave of interest to the EC's social dimension. It released the EC from its deadlock in policy-making, in both the economic and social fields' (Pillinger 1992, 124).

Gelijke-rechtenbeleid: ontdooid en verwaterd

De Sociale Raad van juni 1986 was geheel gewijd aan 'vrouwen', omdat het aantal geblokkeerde voorstellen zich in vijf jaar tijd had opgehoopt (part-time, tijdelijk werk, ouderschapsverlof, zelfstandigen, sociale zekerheid). De nieuwe Commissaris voor sociale zaken, Manuel Marin, wilde de ontwerprichtlijnen expliciet als pakket aan de ministers voorleggen en 'ask the Council to clearly state its case on the package of directives still pending. Does it want it or not?' (*Europe* 24.5.86).

Het Nederlandse voorzitterschap had de ouderschapsverlofrichtlijn niet op de agenda gezet, omdat volgens Minister de Koning 'no development seems to be on the horizon' (*Europe* 30.1.86). Tijdens een informele Raad van emancipatiezaken in maart 1986 adviseerden de ministers Marin, om een compromis over de richtlijn voor zelfstandigen en de richtlijn betreffende ondernemingsregelingen van sociale zekerheid na te streven, en ouderschapsverlof te laten liggen. Marin liet weten dat hij bereid was de ouderschapsverlofrichtlijn 'een andere vorm' te geven, op voorwaarde dat de lidstaten de andere twee richtlijnen goedkeurden.

De Raad was niet onder de indruk. Na een lange en moeizame vergadering keurden de lidstaten uiteindelijk de richtlijn betreffende sociale zekerheid goed, als enige in het pakket. Die keuze was niet zo vreemd. De lidstaten waren immers gebonden aan hun belofte in de derde richtlijn (cf. Pillinger 1992, 95). Bovendien hadden de arresten van het Hof na *Defrenne-I* duidelijk gemaakt dat bijdragen en uitkeringen in het kader van ondernemingsregelingen van sociale zekerheid onder artikel 119 vielen. Wie zich gediscrimineerd voelde, kon dus via de rechter toch al haar rechten doen gelden. Wel zwakten de lidstaten de richtlijn sterk af. Ondanks protest van de Commissie amendeerden ze unaniem het Commissievoorstel door te bepalen dat er rekening gehouden mocht worden met 'verschillende actuariële berekeningselementen', met andere woorden, de langere levensduur van vrouwen, tot januari 1999 (Richtlijn 86/378, artikel 9c). De lidstaten gaven zichzelf ruim de tijd, tot 1 januari 1993, om de richtlijn uit te voeren. Vervolgens stelde de Raad vast dat er geen overeenstemming was over ouderschapsverlof en liet het voorstel voor 'onbepaalde tijd' opbergen (cf. Rutherford 1989, 301).⁸² Tijdens dezelfde raadsvergadering keurden de ministers overigens het tweede Actieprogramma voor gelijke kansen goed, waarin ze verklaarden dat ze 'spoedig moesten overgaan tot aanneming van het Commissievoorstel voor een richtlijn inzake het ouderschapsverlof' (Commissie 1986, COM(86)758, 15).

Nederland had zich eigenlijk ten doel gesteld onder zijn voorzitterschap de richtlijn betreffende gelijke behandeling van zelfstandigen goedgekeurd te krijgen (*Europe* 18.10.85, 30.1.86). Tijdens de informele Raad voor emancipatiezaken bespraken de ministers uitgebreid de knelpunten in het richtlijnvoorstel (*Europe*

⁸² Bijna tien jaar later, in december 1995, keurden de sociale partners een raamovereenkomst betreffende ouderschapsverlof en verlof om gezinsredenen goed, overeenkomstig de procedure in het Verdrag van Maastricht, en in juni 1996 bevestigde de Raad de overeenkomst (Richtlijn 96/34). Richtlijn 97/75 breidde de werkingssfeer uit naar Groot-Brittannië.

12.3.86). Vooral de noodzakelijke wijziging van belastingstelsels van gezamenlijke naar afzonderlijke heffing voor de echtgenoten, 'which would be the equivalent of a tax revolution in certain Member States', en de status van meewerkende echtgenoten, die wijziging van het burgerlijk recht vereiste in sommige lidstaten, stuitten op verzet (*Europe* 17/18.3.86). De ministers van emancipatiezaken kwamen overeen de vorm van het voorstel niet af te zwakken, maar de inhoud wel. Ze inventariseerden de inhoudelijke geschilpunten en stuurden het dossier terug naar het Coreper met de opdracht uit te zoeken waar op deze punten overeenstemming mogelijk was.

Nederland legde de Raad van sociale zaken in juni 1986 een sterk afgezwakt voorstel voor. Het had de gelijke behandeling in belastingstelsels geëlimineerd. Artikel 7 betreffende de erkenning van het werk van meewerkende echtgenoten had de vorm van een kaderrichtlijn gekregen, 'calling for member states to take appropriate initiatives'. Dit betekende dat de inhoudelijke beslissing over de erkenning van de status van meewerkende echtgenoten aan de individuele lidstaten werd overgelaten. Het ENOW vroeg in een open brief aan minister De Koning om de goedkeuring van de richtlijn liever uit te stellen dan 'to allow poor decisions that could add discredit and slow Community action in this matter' (*Europe* 4.6.86, 6.6.86). Al was het voorstel sterk afgezwakt, Groot-Brittannië en Ierland bleven zich tegen goedkeuring verzetten vanwege artikel 8 van de richtlijn. Dit artikel betrof het recht op uitkering en vervanging bij moederschap. Na lange discussie stelde voorzitter Nederland voor de formulering dat de lidstaten 'initiatieven zouden nemen' te wijzigen in de belofte dat ze 'zouden onderzoeken of en op welke wijze' vrouwen dergelijke rechten zouden kunnen doen gelden. Alle delegaties leken vervolgens te kunnen instemmen met de richtlijn, maar Groot-Brittannië en Ierland wilden vervolgens de tekst van artikel 7 verder reduceren tot de toezegging dat de lidstaten zouden 'examine what initiatives could eventually be taken'. Daarop maakten Nederland, België en Italië een voorbehoud, omdat het besluit zo niets meer voorstelde en ze verwachtten, dat de richtlijn juridische problemen zou veroorzaken, omdat hij niet de dwingende inhoud had die bij een bindend instrument paste (*Europe* 6.6.86). Als gevolg hiervan keerde het dossier nogmaals terug naar het Coreper.

Het Britse voorzitterschap slaagde erin een compromis te formuleren voor artikelen 7 en 8 waar alle lidstaten zich in konden vinden, namelijk dat ze 'zich ertoe verbinden te onderzoeken of en op welke wijze' het werk van echtgenoten erkend kon worden, respectievelijk uitkering en vervanging wegens moederschap toegekend konden worden. In december 1986 keurde de Raad de richtlijn goed 'betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen, de landbouwsector daarbij inbegrepen, en tot bescherming van het moederschap'. Daarbij legden de Raad vast, dat hij de richtlijn vóór 1 juli 1993 'opnieuw zou bezien' (Richtlijn 86/613, artikel 11).

De richtlijn was nieuw in vergelijking met de eerdere gelijke-rechtenrichtlijnen, omdat hij niet alleen normen vastlegde voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in een bepaalde sector, maar bovendien een wettelijke status toekende aan meewerkende echtgenoten, een categorie personen die niet eerder een dergelijke erkende status had (cf. Prechal en Burrows 1990, 291). Prechal en Burrows merken op dat de richtlijn veel effect zou kunnen hebben op voorwaarde dat 'it is implemented in the spirit which is intended' (Prechal en Burrows 1990, 293). Het probleem bleek dat juist die voorwaarde niet vervuld werd en dat de aard van de verplichtingen van de

richtlijn zo weinig specifiek was, dat lidstaten zich er zonder gevolgen aan konden onttrekken. Latere juridische commentaren bevestigden de vrees van het ENOW, dat de bepalingen van de richtlijn 'markedly unhelpful' waren. De richtlijn leidde niet tot verbetering van de positie van vrouwelijke zelfstandigen en meewerkende echtgenoten, omdat ze in tegenstelling tot de richtlijnen uit de jaren zeventig geen 'specific and clearcut rights' toekende aan degenen op wie ze gericht was (cf. Ellis 1998, 269-71).

Commissaris Marin zei na de Raadsvergadering in juni 1986 niet langer te proberen om de overige 'bevroren richtlijnen' in meer of minder bindende vorm goedgekeurd te krijgen: 'The European Commission may abandon its effort to promote women's equality in the face of continued opposition by governments', want de lidstaten 'do not want an EEC policy in favour of women. They are not interested in it' (Pillinger 1992, 100). Delors gaf er bovendien de voorkeur aan een Europese 'espace social' door middel van de 'sociale dialoog' vorm te geven in plaats van door richtlijnen. Hij hoopte dat de sociale partners het bevorderen van gelijke rechten in hun overleg zouden integreren (*Europe* 17.10.86). Verder hadden in Frankrijk, tussen 1981 en 1986 de grootste pleitbezorger van nieuw gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid, de socialisten de parlementsverkiezingen verloren. De gaullistische regering onder leiding van Chirac stelde alles in het werk om de socialistische hervormingen terug te draaien.

Potentiële vooruitgang: een handvest en een protocol

Als gevolg van de verdieping van de samenwerking en de uitbreiding van de EEG met Spanje en Portugal kregen de lidstaten echter meer belang bij nieuw gezamenlijk sociaal beleid, 'if only as a bulwark to unfettered economic activity' (Pillinger 1992, 124). Evenals in de jaren vijftig deed zich een spanning voor tussen liberalisering en verschillen in arbeidsvoorwaarden. In 1956 vreesde Frankrijk de concurrentie van bedrijven die dankzij slechtere arbeidsvoorwaarden goedkoper konden produceren, in 1986 vreesden de rijke lidstaten dat bedrijven zouden verhuizen naar lage-loonlanden Portugal en Spanje. De EVV en het EP waarschuwden dat nieuwe patronen van ongelijkheid konden ontstaan, omdat niet iedereen in gelijke mate zou profiteren van de mogelijkheden en opbrengsten van de interne markt (cf. Pillinger 1992, 126). Commissievoorzitter Delors benadrukte het belang van gezamenlijk sociaal beleid als instrument om sociale cohesie te versterken, neerwaartse harmonisatie ('social dumping') als gevolg van het interne-marktproces tegen te gaan en het Europese burgerschap een gezicht te geven. Teneinde de interne markt een 'sociaal gezicht' te geven ontwierp de Commissie een nieuwe editie van het SAP uit 1974, een 'handvest met de fundamentele sociale rechten van burgers'.

Mitterrand hechtte er veel belang aan dat de lidstaten het handvest onder Frans voorzitterschap zouden ondertekenen. Hij benadrukte herhaaldelijk in de eigen regering en in het EP het belang van een 'sociaal Europa' (cf. Attali 1995, 327 en 412). In oktober 1989 keurden elf ministers van sociale zaken het ontwerphandvest goed; de Britse minister wees het af. Op 8 december 1989 zou de Europese Raad in Straatsburg officieel zijn goedkeuring hechten aan het *Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werknemers*. De lidstaten hadden de inhoud sterk afgezwakt, onder meer door de grondrechten van 'burgers' te beperken tot 'werknemers'. Bovendien had het handvest geen bindend karakter en was het niet meer dan een 'solemn commitment'. Desondanks weigerde Groot-Brittannië het Handvest goed te keuren. Attali herinnert zich, hoe een electriciteitsstoring in Straatsburg de regeringsleiders in het donker zette en Thatcher schalks uitriep: 'On pourrait en profiter pour parler de la Charte sociale!'

(Attali 1995, 464). Het was in de ogen van Thatcher, ten eerste, een socialistisch handvest, een 'EG-document dat, naar ik wist, de basis zou vormen voor richtlijnen die bedoeld waren om de Delors-variant van het socialisme via de achterdeur binnen te halen', en ten tweede, een instrument van 'Duits protectionisme' waarmee de Bondsrepubliek haar concurrentienadeel probeerde te verkleinen door de overige staten op kosten te jagen (cf. Thatcher 1993, 806). De overige elf lidstaten ondertekenden het Handvest wel. De Britse 'opt-out' leidde in Groot-Brittannië tot 'increasing awareness of the Union as a potentially fruitful focus of political action' en bracht vrouwengroepen ertoe 'to redouble their efforts at the Community level in support of the Charter and to link with equivalent groups in Europe' (Mazey en Richardson 1993, 98).

Evenals het SAP in 1974 droeg het Handvest de Commissie op om concrete voorstellen te formuleren. In 1989 was een nieuwe Commissie aangetreden, opnieuw onder voorzitterschap van Delors. Voor het eerst telde de Commissie twee vrouwelijke leden, onder wie de Griekse Vasso Papandreou, die verantwoordelijk was voor sociale zaken. Zij kreeg tot taak de 'grondrechten' te vertalen in voorstellen. Dit leverde liefst 47 voorstellen op, die vóór de voltooiing van het interne-marktprogramma op 1 januari 1993 moesten zijn goedgekeurd. Voor de goedkeuring van gezamenlijk sociaal beleid gold echter nog steeds unanimiteit, behalve voor maatregelen op het gebied van de veiligheid en gezondheid van werknemers waarover bij gekwalificeerde meerderheid besloten mocht worden (artikel 118A EG-Verdrag).

Op het gebied van gelijke-rechtenbeleid blokkeerde de Raad al ontwerprichtlijnen betreffende de voltooiing van de sociale zekerheid (COM(87)494) en de omkering van bewijslast (COM(88)269). Naar aanleiding van het Handvest kwam de Commissie met nieuwe ontwerprichtlijnen betreffende nabestaandenpensioenen (1989), aanvullende uitkeringen voor gezinnen (1989), pensioenleeftijd (1989), zwangerschapsverlof (COM(90)406) en a-typisch werk (drie richtlijnen, COM(90)228). Elf lidstaten leken voorstanders van vooruitgang op het gebied van sociaal beleid, maar 'they were in a situation - foreknowledge of the likely British veto - that made cheap talk' (Lange 1993, 8). Ze boden 'token support' voor meer sociale rechten in de geruststellende gedachte dat de kans op overeenstemming minimaal was (cf. Egan 1993, 33).

De Europese Raad van Straatsburg zou overigens *niet* de geschiedenis ingaan als de top van het sociaal handvest, maar als de top waar de lidstaten besloten een intergouvernementele conferentie (IGC) bijeen te roepen om het Verdrag van Rome te wijzigen teneinde een economische en monetaire unie te vormen. Eind jaren tachtig waren op nationaal, Europees en internationaal niveau gelijktijdig ingrijpende veranderingen opgetreden. De val van de Berlijnse muur in 1989 en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en haar invloedssfeer leidden tot ingrijpende wijzigingen in de Duitse interne verhoudingen, de verhoudingen in Europa en het internationaal systeem. Tegen de achtergrond van deze instabiele situatie kozen Mitterrand en Kohl voor verdieping van de samenwerking in de EEG: de Duitse hereniging diende geplaatst te worden in het kader van een verdere verankering in West-Europa door middel van een monetaire unie (cf. Lieshout 1999a, 182). De nieuwe internationale verhoudingen leken ook een sterker gezamenlijk Europees optreden te vereisen op het gebied van buitenlands- en veiligheidsbeleid. Op initiatief van de Bondsrepubliek

besloten de lidstaten in 1990 eveneens een IGC bijeen te roepen voor een politieke unie.

In de marge van de IGC's over een monetaire en een politieke unie nam de nationale en supranationale pressie voor een sterkere sociale dimensie toe. Frankrijk, de Bondsrepubliek en de Commissie betoogden dat monetaire integratie gepaard diende te gaan met vooruitgang op sociaal gebied. Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland eisten inkomensoverdrachten van de rijkere naar de armere lidstaten in ruil voor hun instemming met monetaire integratie en sociale harmonisatie (cf. Lange 1993, 8). De Commissie diende ontwerp teksten in voor versterking van het sociale hoofdstuk in het Verdrag. De UNICE aanvaardde met tegenzin het voorstel voor een nieuwe procedure, 'negotiate or we'll legislate', waardoor de sociale partners op voorstel van de Commissie een collectieve overeenkomst konden sluiten, die de lidstaten vervolgens met een richtlijn konden bekrachtigen (cf. Moravcsik 1998, 453). De Commissievoorstellen stuitten op luid Brits verzet en protesten van andere lidstaten omdat ze 'te interventionistisch' waren. Het Nederlandse voorzitterschap legde in oktober 1991 een gematigder voorstel op tafel. Op enkele 'niet-kwantitatieve gebieden' werd besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk, 'kwantitatieve' issues zoals sociale zekerheid bleven onder unanimiteit vallen en alle 'core issues of wage bargaining' bleven uitgesloten van Europese bemoeienis (cf. Ross 1995, 379).

Groot-Brittannië dreigde echter de hele verdragswijziging te doen stranden als besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van toepassing zou worden op enig onderdeel van sociaal beleid. Premier John Major was, zoals zijn voorganger Thatcher, 'ideologically committed to preventing any EC regulation in a broader area of labor market and social policies' (Lange 1993, 25). Bovendien had Groot-Brittannië onder de Conservatieven zich gericht op 'low-cost, low-technology production' en lage uitgaven voor sociale zekerheid. Het had meer te winnen bij niet-deelname aan een sociaal beleid dat de concurrenten hogere kosten zou bezorgen (cf. Lange 1993, 27). Major stond onder grote druk van Thatcher en Conservatieve 'back benchers' om niet toe te geven op sociaal gebied. De kans was groot dat de conservatieve meerderheid in het parlement 'would have rejected any treaty not containing a British opt-out' (cf. Moravcsik 1998, 453). Toen in Maastricht duidelijk werd dat Groot-Brittannië het verdrag niet zou ondertekenen als het een sociale paragraaf zou bevatten terwijl Duitsland geen verdrag zou ondertekenen *zonder* sociale paragraaf, legde de Nederlandse premier Lubbers na overleg met Mitterrand een 'last minute'-compromis op tafel om te voorkomen dat de EMU zou stranden op de besluitvormingsprocedure over 'de raadpleging van werknemers in multinationale ondernemingen' en aanverwante kwesties. Groot-Brittannië kreeg een 'opt-out' voor sociaal beleid en de hele sociale paragraaf verhuisde naar een apart Protocol (nr. 14), dat door elf lidstaten werd ondertekend.

Verschillende lidstaten waren ervan uitgegaan dat Groot-Brittannië de sociale paragraaf zou verwateren 'to insignificance' in plaats van een 'opt-out' te kiezen. Het gevolg van de Britse 'opt-out' was dat de elf lidstaten een sociaal protocol goedkeurden dat dichterbij het oorspronkelijke Commissie-voorstel lag dan bij de afgezwakte sociale paragraaf die Nederland had voorgesteld om Britse instemming te winnen (cf. Moravcsik 1998, 453). Voortaan konden deze elf lidstaten onder meer richtlijnen op het gebied van gelijke rechten op de arbeidsmarkt goedkeuren bij gekwalificeerde meerderheid (artikel 2). Het Protocol bevatte de nieuwe 'negotiate or legislate'-

procedure (artikel 4). Artikel 6.3 creëerde een duidelijke wettelijke basis voor maatregelen voor positieve discriminatie. Dit artikel vormde een vooruitgang ten opzichte van de richtlijn gelijke behandeling omdat het maatregelen toestond om in algemene zin de positie van vrouwen te verbeteren, terwijl de richtlijn alleen positieve discriminatie toestond indien de maatregelen bedoeld waren 'to eliminate or reduce actual instances of inequality' (Zaak 312/86, *Commissie v. Frankrijk*, Jur. 1988, 6315).

Achteruitgang: het Barber-protocol

Tegenover de potentiële vooruitgang op gelijke-rechtengebied voor elf van de twaalf lidstaten stond achteruitgang. In de marge van de onderhandelingen over de herziening van het Verdrag nam Nederland als voorzitter het initiatief om de werking van artikel 119 in te perken. De aanleiding hiervoor was de prejudiciële beslissing van het Hof in *Barber v. Guardian Royal Exchange* (Zaak 262/88).

Douglas Barber had geklaagd dat hij het slachtoffer was van discriminatie, omdat de afvloeiingsregeling waar hij onder viel vrouwen vanaf hun vijftigste recht gaf op een pensioenuitkering en mannen pas als ze 55 werden. Barber was op het moment van zijn gedwongen ontslag 52 jaar oud. Op de vraag van de Britse rechter of pensioenen als loon moesten worden beschouwd zoals gedefinieerd in artikel 119, antwoordde het Hof op 17 mei 1990 dat dit inderdaad het geval was. Barber kon zelf niet meer van zijn pensioen genieten, aangezien hij tijdens de procedure was overleden, maar op grond van de beslissing zouden sommige mannelijke en vooral talloze vrouwelijke werknemers met terugwerkende kracht aanspraak kunnen maken op een pensioenuitkering. 'The ruling created an uproar in Britain' omdat veel ondernemingen verschillende regelingen voor mannen en vrouwen hadden (cf. Egan 1993, 37). De Britse industrie berekende dat haar dit £40 miljard zou kosten, in de Bondsrepubliek was er sprake van 35 miljard DM en de Nederlandse pensioenfondsen schatten de kosten als gevolg van de uitspraak op 70 tot 120 miljard gulden (cf. Leibfried en Pierson 1995, 47; *NRC-Handelsblad*, 18.4.91). De Barber-zaak 'provoked what is probably the most costly and intense lobbying campaign yet seen in Brussels' (Mazey en Richardson 1993, 15). De pensioenfondsen oefenden nationaal en supranationaal druk uit. De Nederlandse fondsen vroegen de regering in april 1991 om maatregelen te nemen.

Nederland was zeer gemotiveerd om in te grijpen. In oktober 1988 had toenmalig staatssecretaris De Graaf een wetsvoorstel ingediend om met ingang van 1 januari 1993 gelijke behandeling door te voeren in pensioenregelingen, zodat Nederland zou voldoen aan de bepalingen van de EEG-richtlijn uit 1986 betreffende beroepsstelsels van sociale zekerheid (*Handelingen* 1988-89, 20890, nr. 3). Bij de behandeling in de vaste kamercommissie hadden parlementsleden er al voor gewaarschuwd dat pensioenfondsen met 'onverwachte pensioenaanspraken' zouden worden geconfronteerd, als vrouwen zich zouden beroepen op de rechtstreekse werking van artikel 119 (*Handelingen* 1988-89, 20890, nr. 4, 10). De regering, daarentegen, verdedigde het standpunt dat de richtlijn toestond dat verschillen in pensioenrechten die vóór 1 januari 1993 waren opgebouwd, zouden voortduren en dat ze het verder aan de rechter overliet artikel 119 te interpreteren (*Handelingen* 1989-90, 20890, 121b). De Tweede Kamer keurde op 13 februari 1990 het wetsvoorstel goed. Drie maanden later deed het Hof uitspraak in de zaak-Barber. De Eerste Kamer schortte daarop de behandeling van het Nederlandse wetsvoorstel op, tot er meer duidelijkheid zou zijn over de consequenties van het arrest (*Handelingen* 1991-92, 22300, XV, nr. 2). 'Barber'

doorkruiste het wetsvoorstel vooral wat betreft de tijdsbepaling, omdat vrouwen op grond van het Barber-arrest gelijke behandeling in pensioenregelingen leken te kunnen claimen met terugwerkende kracht tot 8 april 1976 (het *Defrenne-II* arrest), terwijl Nederland gelijke behandeling wilde invoeren met ingang van 1 januari 1993, dus 16 jaar later. Gezien de omvang van de discriminatie van vrouwen in pensioenregelingen in Nederland zou het recht op gelijke behandeling vanaf 1976 leiden tot omvangrijke nabetalingen.

De Emancipatieraad bracht juist in september 1991 een onderzoek uit naar de discriminatie van vrouwen in 70 pensioenregelingen (die 78% procent van alle pensioenverzekerden bestreken). In 26 regelingen stonden openlijk discriminerende bepalingen, zoals bijvoorbeeld een hogere toetredingsleeftijd voor vrouwen, uitsluiting van thuiswerksters, uitsluiting van vrouwen zodra ze trouwden en lagere pensioenen voor ongehuwde vrouwen dan voor ongehuwde mannen terwijl ze wel dezelfde premie betaalden. De fondsen voor de aardewerkindustrie en de zeevisserij sloten vrouwen per definitie uit. Driekwart van de onderzochte regelingen bevatte indirect discriminerende bepalingen, zoals een hoge inkomensdrempel en de uitsluiting van part-timers (Emancipatieraad 1991, 9-10). Uit het onderzoek bleek ook dat de meeste pensioenfondsen naar aanleiding van het Barber-arrest bezig waren de meest discriminerende regelingen terug te draaien, uit angst dat vrouwen anders via de rechter massaal hun recht zouden komen halen en ze voor nog hogere herstelbetalingen geplaatst zouden worden (*NRC-Handelsblad*, 2.11.91). Een algemene pensioenplicht zou uitkomst bieden voor vrouwen, maar dat voorstel stuitte sinds 1969 op hevig verzet van werkgevers en vakbeweging, omdat het hun onderhandelingsvrijheid zou inperken (*NRC-Handelsblad* 17.1.91, 18.4.91). Staatssecretaris Elske ter Veld had het parlement in juni 1991 een pensioennota toegestuurd, waarin zij een wettelijk verbod voorstelde op het uitsluiten van deeltijdwerkers uit pensioenregelingen. Zij wilde dit verbod echter alleen voor nieuwe gevallen doen gelden (*NRC-Handelsblad* 26.6.91).

De Commissie stelde naar aanleiding van de commotie in de lidstaten in april 1991 een werkgroep van juridische deskundigen in om de gevolgen van het arrest te onderzoeken. Nederland vond het te riskant om de uitkomst van het onderzoek en een eventueel voorstel van de Commissie af te wachten. Het wilde evenmin verdere prejudiciële beslissingen afwachten om uitsluitsel te krijgen over de terugwerkende kracht van het arrest. Het besloot zijn voorzitterschap te benutten om de kwestie op de agenda van de IGC te zetten en in de marge van de verdragswijziging ook artikel 119 onder handen te nemen. In september 1991 vestigde het in zijn 'Draft treaty towards European Union' de aandacht op het arrest: 'The question arises whether this judgment will lead the Conference to make amendments to the wording of Article 119. The Presidency reserves to itself the possibility of drawing up proposals on this matter' (*Europe Documents* Nr. 1733/1734, 3.10.91, 5). Op 13 oktober discussieerden de ministers van sociale zaken 'very informally' over 'Barber' (*Europe* 15.10.91). Naar aanleiding van de discussie diende minister van sociale zaken Bert de Vries het voorstel in, om bij gelegenheid van de op handen zijnde verdragswijziging in Maastricht, artikel 119 te wijzigen door 'regelingen met een opbouw karakter', zoals pensioenregelingen, van gelijke behandeling uit te sluiten. Hij hoopte zo de 'werking van artikel 119 binnen redelijke financiële grenzen te houden'. Tijdens de Raad van de ministers van sociale zaken op 3 december 1991 bleek een meerderheid van de lidstaten, waaronder de Bondsrepubliek, het voorstel te steunen (*NRC-Handelsblad*, 4.12.91).

Vrouwenorganisaties en vrouwelijke parlementsleden protesteerden tegen het voorstel van De Vries, omdat het betekende dat vrouwen nog lang ongelijke pensioenuitkeringen zouden krijgen. Ze noemden het 'ronduit schandig' dat de minister deze ingrijpende verdragswijziging 'stiekem' wilde invoeren, zonder het parlement te hebben geraadpleegd (*NRC-Handelsblad*, 4.12.91). Op verzoek van Christine Crawley, voorzitter van het EP-Comité voor de rechten van de vrouw, schreef de voorzitter van het EP, Enrique Baron, een brief aan de voorzitter van de Raad, Hans van den Broek, dat het EP 'very concerned' was over het Nederlandse voorstel om artikel 119 af te zwakken (*Europe* 9/10.12.91). De Vries voelde zich echter niet alleen door de werkgevers gesteund, maar ook door de werknemersvertegenwoordigers in de Vereniging Bedrijfspensioenfondsen (*NRC-Handelsblad* 24.10.91). Vrouwenorganisaties stonden dus alleen in hun verzet.

Het Hof had in zijn uitspraak al rekening gehouden met de 'serious financial consequences' die het arrest kon veroorzaken. De Commissie en Groot-Brittannië hadden daar beide op gewezen. Daarom had het Hof evenals in *Defrenne-II* de terugwerkende kracht van het recht op pensioen ('entitlement to a pension') beperkt tot de datum van het arrest, 17 mei 1990 (Jur. 1990, 1889 e.v., §45). De formulering liet echter verschillende interpretaties open: ging het om alle pensioenbetalingen na 17 mei 1990? Alleen de pensioenen die te beginnen op 17 mei 1990 uitgekeerd werden? Alleen de pensioenen van werknemers wier contract na die datum afliep? Alleen pensioenrechten die na 17 mei 1990 opgebouwd werden? (Europees Parlement 1998, PE 167.336, 30). De ministers van sociale zaken kozen voor de laatste, meest restrictieve interpretatie. In Maastricht kwamen de lidstaten overeen het volgende protocol aan het 'Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap' toe te voegen:

'(...) Voor de toepassing van artikel 119 van het Verdrag worden uitkeringen uit hoofde van een ondernemings- of sectoriële regeling inzake sociale zekerheid niet als beloning beschouwd indien en voor zover zij kunnen worden toegerekend aan tijdvakken van arbeid vóór 17 mei 1990 (...)' (Verdrag betreffende de Europese Unie).

Deze constructie getuigde van vindingrijkheid, maar verdiende uit het oogpunt van helderheid en rechtszekerheid niet bepaald een schoonheidsprijs. De bepaling dat pensioenrechten tot 17 mei 1990 *niet*, en daarna *wel* als loon moesten worden beschouwd, tartte werkelijk elke logica. Bovendien had het protocol een onduidelijke juridische status. Effectief was de ingreep wél (cf. Ellis 1998, 78). Nederland hield de traditie in ere die het in 1957 instelde, toen het in Rome artikel 119 van een interpretatieve verklaring voorzag: als de kosten van gelijke rechten voor vrouwen te hoog dreigden te worden, was elke juridische kunstgreep om aan implementatie te ontkomen toegestaan.

Conclusie

Tegen de achtergrond van een plotseling instabiele externe structuur bereikten de lidstaten in 1991 overeenstemming over verdieping van het integratieproces en stemden in met vooruitgang op sociaal gebied. Groot-Brittannië gaf op grond van binnenlands-politieke overwegingen de voorkeur aan uitsluiting boven deelname aan nieuw gezamenlijk sociaal beleid. De andere lidstaten accepteerden de Britse opt-out, om te voorkomen dat het herstel van het machtssevenwicht binnen Europa en de

Europese Gemeenschappen en een verdere inbedding van het herenigde Duitsland door middel van een economische en monetaire unie, zouden mislukken.

De lidstaten keurden tussen 1979 en 1992 twee nieuwe richtlijnen op het gebied van gelijke rechten goed, die beide terug te voeren waren op de toezeggingen die zij in de tweede en derde richtlijn hadden gedaan (zie paragraaf 6.3). In tegenstelling tot hun voorgangers uit de jaren zeventig waren de richtlijnen zo sterk afgezwakt door de lidstaten, dat zij nauwelijks bindende nieuwe rechten toekenden. De lidstaten keurden in 1989 een niet-bindend Sociaal Handvest goed dat de Commissie in de gelegenheid stelde een groot aantal voorstellen voor nieuwe richtlijnen te doen. Alleen al op het gebied van gelijke rechten wachtten tien ontwerprichtlijnen sinds korte of langere tijd op goedkeuring door de Raad. Het Sociaal Protocol bij het Verdrag van Maastricht (1992) vergrootte de kansen voor nieuw gelijke-rechtenbeleid door besluitvorming bij meerderheid toe te staan. De besluiten zouden echter niet gelden voor Groot-Brittannië. De lidstaten waren bovendien zeer terughoudend op het gebied van gelijke-rechtenbeleid, omdat ze zich inmiddels zeer bewust waren van de hoge kosten die eraan verbonden waren. Toen een uitspraak van het Hof de kosten van artikel 119 sterk dreigde te verhogen, werden de lidstaten het zeer snel eens over een ingreep in het Verdrag om die kosten te beperken.

7.4 CONCLUSIE: MEER GELIJKE BEHANDELING IS TE DUUR

In dit hoofdstuk kwamen de vragen aan de orde waarom in de derde periode geen nieuw 'duur' gelijke-rechtenbeleid tot stand kwam en waarom de lidstaten het eerder overeengekomen dure beleid wel uitvoerden. De richtlijnen uit de jaren zeventig werden geïmplementeerd dankzij de dubbele pressie op nationaal en supranationaal niveau, waardoor een effectieve tangconstructie ontstond van nationale en supranationale jurisprudentie, die de kosten van niet-naleving hoger maakte dan de kosten van naleving. Er kwam geen nieuw duur beleid tot stand op het gebied van gelijke rechten. Als gevolg van veranderingen in de interne structuur hadden regeringen een sterkere positie ten opzichte van de samenleving en was de pressie voor gelijke-rechtenbeleid minder effectief dan in de jaren zeventig. De politieke, economische en ideologische kosten van nieuw gezamenlijk beleid op het gebied van gelijke rechten waren voor de staten te hoog. Toen in 1986 een 'window of opportunity' ontstond voor gezamenlijk sociaal beleid als pendant voor verdere economische en monetaire integratie, verhinderde het 'boemerang-effect' als gevolg van de dure implementatie dat de lidstaten nieuw gelijke-rechtenbeleid overeenkwamen met normen boven de *minimum common denominator*.

Op basis van mijn case kan voor de periode van 1979 tot en met 1991 het volgende gezegd worden wat betreft de geldigheid van de verwachtingen, die ik in hoofdstuk 3 uit het institutioneel-realistisch model heb afgeleid.

De voorkeursvorming:

Hypothese V-1 stelt dat, hoe hoger de verwachte politieke, economische en ideologische kosten of baten van een voorstel voor gezamenlijk beleid zijn, des te sterker de *intensiteit van de voorkeur* van een staat zal zijn. De hypothese is bevestigd. *Groot-Brittannië* heeft de meest intense voorkeur: voor hem zijn de kosten van nieuw beleid op sociaal gebied het hoogst. Het huldigt een afwijzend standpunt ten opzichte van elke vorm

van supranationaal gelijke-rechtenbeleid. De *Bondsrepubliek* en *Nederland* hebben beiden eveneens een tamelijk intense voorkeur met betrekking tot nieuw gelijke-rechtenbeleid op grond van de kosten die eraan verbonden zijn. Zij stellen zich minder uitgesproken op dan Groot-Brittannië ten aanzien van het *principe* van supranationaal sociaal beleid (zoals bijvoorbeeld blijkt uit hun goedkeuring van het Sociaal Handvest), hetgeen strookt met hun profiel als corporatistische staat. Ze zijn echter even afwijzend als Groot-Brittannië in hun standpunt zodra ze verwachten dat er hoge kosten verbonden zullen zijn aan supranationaal sociaal beleid, zoals blijkt uit het Nederlandse initiatief om de werking van artikel 119 in te perken en de Duitse steun die het genoot. *Frankrijk* heeft een tamelijk intense voorkeur voor nieuw supranationaal beleid: het neemt verschillende initiatieven, omdat het van dergelijk beleid meer baten dan kosten verwacht, en zeker minder kosten dan voor andere staten.

Hypothese V-2 stelt dat de waarschijnlijkheid toeneemt dat een staat die lid is van een internationale organisatie die hem een batig saldo heeft opgeleverd nieuw gezamenlijk beleid goedkeurt, in het geval dat er verschuivingen optreden in de machtsverhoudingen in het internationaal systeem die de status quo voor deze staat onaantrekkelijker maken.

De hypothese wordt verworpen voor één moment (1981), bevestigd voor twee andere (1985 en 1991). Begin jaren tachtig was er sprake van externe instabiliteit als gevolg van spanningen tussen de VS en de Sovjet-Unie en machtsverval van de EEG. Het integratieproces verkeerde in een impasse, maar er vond geen doorbraak plaats, aangezien de voorkeuren van de grote lidstaten sterk uiteenliepen. Pas in 1985, toen de status quo onaantrekkelijk was als gevolg van een verzwakking van de EEG ten opzichte van de VS en Japan, was er voldoende convergentie tussen de standpunten van de lidstaten om consensus over een belangrijke nieuwe stap mogelijk te maken. In 1991, in een zeer instabiele externe omgeving, kwamen tien van de twaalf lidstaten nieuw, duur beleid overeen door hun goedkeuring te hechten aan de instelling van een monetaire unie. Groot-Brittannië en Denemarken gaven de voorkeur aan een 'opt-out'. Hun instemming was dus niet noodzakelijk voor verdergaande integratie.

De onderhandelingsfase:

Hypothese O-1 stelt dat, naarmate de machtspositie van een staat zwakker is ten opzichte van de andere staten die deelnemen aan de onderhandelingen, hij minder bij machte zal zijn een unilaterale oplossing te kiezen of een alternatieve coalitie te vormen en de kans toeneemt dat deze staat met duur gezamenlijk beleid zal instemmen.

De hypothese is voor deze periode niet van toepassing op gelijke-rechtenbeleid, aangezien de staten geen vergaand gezamenlijk nieuw beleid op dit terrein overeenkwamen. Voorstellen werden immers geblokkeerd door Groot-Brittannië met de al dan niet stilzwijgende instemming van de Bondsrepubliek (die tot de 'minimal contributing set' behoorde). De hypothese is wel bevestigd voor de goedkeuring van nieuw supranationaal sociaal beleid. Bij de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht leek Groot-Brittannië duur beleid te moeten goedkeuren in de vorm van supranationaal sociaal beleid. Het bevond zich immers in een bijzonder moeilijke positie: de regering achtte zich niet in staat het Britse parlement een verdrag te doen goedkeuren *inclusief* een nieuw hoofdstuk over sociaal beleid en ze bleek evenmin in staat Frankrijk en Duitsland, de twee 'cruciale staten', over te halen om een verdrag *zonder* sociaal hoofdstuk goed te keuren. De relatieve machtspositie van Groot-

Brittannië was niet sterk genoeg om verdergaande samenwerking van de andere staten (inclusief de 'minimal contributing set') te blokkeren, maar wel sterk genoeg om een unilaterale oplossing, een 'opt-out', te kiezen. Zijn interne machtspositie was niet sterk genoeg om voldoende parlementaire steun te verwerven voor een verdrag inclusief sociaal beleid, maar wel sterk genoeg om de pressie van groepen tegen een verdrag zonder sociaal beleid (vakbeweging, vrouwenbeweging, Labour) te weerstaan.

Hypothese O-2 stelt dat, naarmate de regering van een staat de politieke, economische en ideologische kosten van het voorgestelde beleid hoger inschat, de kans kleiner is dat de staat tijdens de onderhandelingen met andere staten ermee instemt. De verwachting wordt bevestigd. Een vergelijking van de afweging van de kosten en baten van nieuw beleid laat zien dat alleen in *Frankrijk* de verwachte baten groter waren dan de kosten (zie figuur 7.9).

Figuur 7.9 Verwachte kosten en baten van supranationaal gelijke-rechtenbeleid, 1979-92

	<i>Frankrijk*</i>	<i>Bondsrepubliek</i>	<i>Nederland</i>	<i>Groot-Brittannië</i>
1a. politieke kosten: <i>verzet tegen supranationaal gelijke rechtenbeleid</i>	beperkt: werkgevers, RPR (oppositie)	sterk: CDU/CSU, FDP (regering), werkgevers	sterk: VVD, CDA (regering), werkgevers	zeer sterk: Conservatives (regering), CBI
1b. politieke baten: <i>pressie vóór supranationaal gelijke rechtenbeleid</i>	sterk: regering, PS, <i>Comité du travail féminin</i>	niet zo sterk: AsF, <i>Arbeitsstab</i> , vrouwenbew.	sterk: PvdA, klein links, FNV, <i>Breed Platform</i> , EK	sterk: EOC, NCCL, vrouwenbew., TUC, Labour
2. economische kosten: <i>gelijke rechten pensioenen</i>	?	hoge kosten: 35 miljard DM	zeer hoge kosten: fl. 70-120 miljard	hoge kosten: £ 40 miljard
3. ideologische kosten: <i>past niet in ideologie regeringsbeleid</i> ideologische baten: <i>sluit aan bij regeringsprogramma</i>	ja: gelijke rechten, keynesiaans beleid, voorhoederol	nee: bezuinigingen Familienpolitik, Tarifautonomie	nee: deregulering, bezuinigingen, kostwinnerschap	nee: deregulering, bezuinigingen, privatisering
verhouding van kosten en baten	baten > kosten	kosten > baten	kosten > baten	kosten > baten

*m.u.v. de periode van 'cohabitation' (1986-88), toen de politieke kosten en baten anders verdeeld waren omdat de regeringspartijen zich verzetten tegen supranationaal sociaal beleid.

Frankrijk was de enige voorstander van nieuw gelijke-rechtenbeleid. In de andere drie hier besproken lidstaten verwachtten de regeringen enerzijds hoge economische en ideologische kosten van nieuw beleid en anderzijds hoge politieke baten als gevolg van de sterke pressie voor gelijke-rechtenbeleid van vrouwenorganisaties, gelijke-rechtencomités, vrouwen in de vakbeweging en politieke partijen. Aangezien de gevoeligheid van de centrum-rechtse regeringen in de Bondsrepubliek, Nederland en Groot-Brittannië voor de pressie van deze groepen beperkt was, waren de verwachte politieke kosten van nieuw gelijke-rechtenbeleid in deze staten groter dan de baten. Zoals verwacht stelden de *Bondsrepubliek* en *Nederland* zich in de onderhandelingen zeer terughoudend op ten aanzien van nieuwe bindende regelgeving. Voor *Groot-Brittannië* waren de economische en ideologische kosten nog hoger dan voor de andere lidstaten. De conservatieve regering sprak haar veto uit over alle bindende en vrijwel alle niet-bindende regelgeving.

Hypothese O-3a stelt dat, gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en zij voorstandster is van een zeker beleid waaraan intern hoge politieke kosten zijn verbonden, geldt dat de kans toeneemt dat de betreffende staat tijdens de onderhandelingen met andere staten instemt met 'duur' gezamenlijk beleid dat strookt met het door de regering voorgestane beleid, in de verwachting door middel van dit gezamenlijke beleid de interne machtspositie van de regering te kunnen versterken. De hypothese is niet van toepassing, aangezien geen van de onderzochte lidstaten duur gezamenlijk beleid goedkeurden.

Hypothese O-3b stelt dat, gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en de betreffende staat deel uitmaakt van de 'minimal contributing set' van de internationale organisatie, geldt dat, naar gelang de status quo voor de andere staten betrokken bij de onderhandelingen onaantrekkelijker is, de betreffende staat bij machte zal zijn een groter deel van de te verwachten interne politieke kosten verbonden aan de uitvoering van gezamenlijk beleid af te wentelen op die andere staten ('tying hands'). In deze periode deed zich geen geval voor waarin een lid van de 'minimal contributing set' duur beleid moest goedkeuren op het onderzochte beleidsterrein. De hypothese is dus niet van toepassing.

Hypothese O-4 stelt dat, naarmate de status quo voor de staten die lid zijn van een internationale organisatie onaantrekkelijker is en het voor hen onduidelijker is op welke wijze gezamenlijke actie moet worden ondernomen, de kans toeneemt dat de Europese Commissie invloed kan uitoefenen op de onderhandelingen en dat een staat instemt met duur gezamenlijk beleid.

De status quo was voor de lidstaten in het begin van de jaren tachtig onaantrekkelijk: verzwakking van de positie van de EEG ten opzichte van de VS en Japan, een hardnekkige economische recessie en veel maatschappelijke pressie. Zij hadden echter, meer dan in de jaren zeventig, duidelijke ideeën over het te voeren beleid. Bovendien liepen deze ideeën sterk uiteen, van het keynesiaanse Franse beleid tot het monetaristische Britse beleid en van nieuwe gelijke-rechtenwetgeving tot deregulering. De Commissie stelde zich in de periode van 1979-1991 zeer actief op en ontwikkelde een groot aantal nieuwe voorstellen op het gebied van het gelijke-rechtenbeleid. Ze kreeg steun voor haar voorstellen op nationaal en supranationaal niveau en organiseerde zelf ondersteuning door te investeren in allianties met juridische experts, nationale gelijke-rechtencomités en vrouwenorganisaties. De Commissie kon echter onder de lidstaten geen overeenstemming creëren, omdat hun voorkeuren te uitgesproken en te uiteenlopend waren. De lidstaten waren zich, beter dan in de jaren zeventig, bewust van de kosten die verbonden waren aan gelijke-rechtenrichtlijnen en lieten zich niet meer door een alliantie van een voorhoedestaat en de Commissie verrassen. Bovendien volgde voorhoedestaat Frankrijk een koers die te sterk afweek van de andere lidstaten om met de Commissie een effectieve coalitie te kunnen vormen. De Commissie kon derhalve geen cruciale rol spelen en de lidstaten keurden geen nieuw duur gelijke-rechtenbeleid goed. De enige twee bindende instrumenten, namelijk de richtlijn voor gelijke behandeling in beroepsstelsels van sociale zekerheid en de richtlijn betreffende gelijke behandeling voor zelfstandigen, kenden geen duidelijke nieuwe rechten toe aan belanghebbenden. Ze waren inhoudelijk zo sterk

afgezwakt, dat de lidstaten zich niet verplichtten tot aanpassing van hun wetgeving dan op punten waar uitspraken van nationale en supranationale rechters hen toch al tot aanpassing dwongen. Hieruit blijkt dat, in overeenstemming met hypothese O-4, de Commissie alleen dan effectief invloed kan uitoefenen als de lidstaten geen duidelijk idee hebben over de oplossing die zij voorstaan in het licht van een onaantrekkelijke status quo.

De implementatiefase

Hypothese I-1 stelt dat, naarmate een staat meer waarde hecht aan zijn geloofwaardigheid, de waarschijnlijkheid toeneemt dat hij duur gezamenlijk beleid uitvoert. De hypothese is bevestigd. De lidstaten vertonen hetzelfde gedragspatroon als in de tweede periode waar het gaat om de implementatie van potentieel dure overeenkomsten: in eerste instantie negeren ze de overeenkomst. Zodra de Commissie of het eigen parlement de regering herinnert aan haar verplichtingen, probeert ze haar geloofwaardigheid te immuniseren door te stellen dat de wetgeving al voldoet aan de in de richtlijn gestelde eisen of dat de tijd voor implementatie nog niet verstreken is. *Frankrijk* legde uit dat de Commissie maatregelen verbood die juist in het belang van vrouwen waren (beschermende bepalingen). *Groot-Brittannië* beweerde zelfs dat het bij de onderhandelingen over de eerste richtlijn de toezegging had gekregen dat het zijn wetgeving niet hoefde aan te passen. Die strategie faalde: het Hof verwierp het Britse verweer. Ook andere lidstaten moesten hun strategie bijstellen. De *Bondsrepubliek* had twintig jaar lang alle Commissie-rapporten genegeerd, maar ze wenste geen veroordeling door het Hof te riskeren op het punt van grondrechten, dus paste ze liever haar wetgeving aan (letterlijk, door middel van het *EG-Anpassungsgesetz*). *Frankrijk* kwam ondanks zijn vertragingstactiek uiteindelijk voor de Commissie en het Hof argumenten te kort om gescheiden recrutering voor een aantal functies overtuigend te kunnen legitimeren.

Hypothese I-2 stelt dat, naarmate implementatie van gezamenlijk beleid gepaard gaat met hogere politieke, economische en ideologische kosten op nationaal niveau, de kans toeneemt dat een staat het overeengekomen gezamenlijk beleid niet uitvoert.

Bij de implementatie van de richtlijnen uit de jaren zeventig ontdekten de lidstaten dat de kosten hoger lagen dan ze hadden ingeschat ten tijde van hun goedkeuring. Uit het aantal aanmaningen en inbreukprocedures is af te leiden dat geen van de vier lidstaten de richtlijnen formeel volledig correct geïmplementeerd had, laat staan feitelijk. Zij probeerden de kosten zo laag mogelijk te houden door middel van een minimalistische uitvoering en riskeerden desnoods een tweede reeks aanmaningen van de Commissie. Het gedrag van *Nederland* springt het meest in het oog. Bij de implementatie van de richtlijn uit 1978 met betrekking tot sociale zekerheid brachten de hoge kosten de regering tot pogingen om niet alleen de uitspraken van supranationale rechters maar ook van nationale rechters bewust niet toe te passen. De zaak-*Barber*, een prejudiciële beslissing in verband met pensioenrechten, inspireerde *Nederland* zelfs ertoe om de dreigende hoge kosten in te perken door van de lopende intergouvernementele conferentie over de wijziging van het EEG-Verdrag gebruik te maken en het gelijk-loonartikel in de door *Nederland* gewenste zin bij te stellen. De combinatie van inbreukprocedures en nationale rechtszaken verhoogden echter in sommige gevallen de kosten van niet-naleving, waardoor een staat alsnog implementeerde: *Groot-Brittannië* ging niet over tot aanpassing van zijn wetgeving na

veroordeling door het Hof, maar pas als prejudiciële beslissingen de kosten verder opdreven.

Hypothese I-3 stelt dat, in het geval dat de regering en maatschappelijke actoren van mening verschillen over implementatie of non-implementatie van duur gezamenlijk beleid, het gedrag van de staat afhangt van de interne polariteit en het optreden van supranationale actoren (de 'tang'):

- Indien de regering voorstander is van implementatie en maatschappelijke actoren zich ertegen verzetten, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de interne polariteit hoger is en er meer supranationale pressie voor implementatie is;
- Indien de regering tegenstander is van implementatie en maatschappelijke actoren voorstanders zijn, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de interne polariteit lager is en er meer supranationale pressie voor implementatie is.

De hypothese wordt bevestigd.

Figuur 7.10 Implementatie richtlijnen, 1979-88: regering tegenstander van implementatie

regering tegen	maatschappelijke actoren: vóór		maatschappelijke actoren: tegen	
	supran. instituties passief	supran. instituties actief	supran. instituties passief	supran. instituties actief
hoge polariteit		Groot-Brittannië Nederland		Frankrijk
lage polariteit		Bondsrepubliek		

- gearceerd: op grond van de theorie te verwachten dat de staat implementeert

Aanmaningen van de Commissie, gevolgd door 'met redenen omklede adviezen', wezen de lidstaten erop welke wijzigingen ze in hun wetgeving moesten doorvoeren om hun verplichtingen alsnog na te komen. De 'tang' van nationale en supranationale rechters bracht ook de meest recalcitrante onder de lidstaten ertoe de richtlijnen toch te implementeren, al was het dan in zo beperkt mogelijke vorm. Het optreden van supranationale actoren tegen een regering die niet wil implementeren, blijkt niet effectief, indien deze regering op nationaal niveau steun krijgt voor de niet-naleving van een internationale overeenkomst. Dit is gebleken uit het gedrag van Frankrijk bij de implementatie van de tweede richtlijn (zie figuur 7.10). Een regering, die ondanks nationale pressie voor implementatie een internationale overeenkomst niet implementeert, implementeert alsnog als de supranationale en nationale pressie elkaar versterken. Inbreukprocedures zetten de regering onder druk en signaleren aan belangengroepen en andere staten op welke punten een staat in overtreding is. Door de werking van supranationale juridische procedures wordt de regering gevoeliger voor pressie: de directe werking en het systeem van prejudiciële beslissingen geven burgers rechten ongeacht de implementatie door hun regering. Als gevolg hiervan worden de kosten van niet-naleving (geen aanpassing van de wetgeving, maar wel door de nationale rechter afgedwongen naleving in individuele gevallen) voor de regering hoger dan van naleving (aanpassing van wetgeving).

Hypothese I-4 stelt dat, naarmate de implementatie van gezamenlijk beleid duurder uitvalt dan verwacht, staten de kosten van nieuwe overeenkomsten op dit terrein hoger inschatten en de kans kleiner wordt dat zij nieuw duur gezamenlijk beleid op dit gebied goedkeuren (boemerang-effect).

De hypothese wordt bevestigd. *Frankrijk* was als enige lidstaat voorstander van nieuw gezamenlijk beleid op dit terrein. De kosten van implementatie van eerder supranationaal beleid waren voor Frankrijk lager dan voor de andere lidstaten, omdat het als gevolg van *interne* politieke veranderingen gelijke-rechtenbeleid al grotendeels implementeerde. Bovendien werd het in de hier onderzochte periode niet geconfronteerd met kostenverhogende prejudiciële beslissingen, omdat nationale rechters, voorzover zij klachten betreffende discriminatie in behandeling namen, zich niet baseerden op Europese regelgeving en geen vragen voorlegden aan het Hof. In deze periode stelden de *Bondsrepubliek, Groot-Brittannië en Nederland* zich zeer terughoudend op ten aanzien van voorstellen voor nieuw beleid. Ze keurden wel enkele niet-bindende aanbevelingen en resoluties goed, maar geen potentieel dure, bindende instrumenten. De Commissie, het Hof, uitspraken van nationale rechters en pressie van maatschappelijke groepen brachten in de eerste helft van de jaren tachtig alle drie de lidstaten namelijk tot dure invoering of bijstelling van nationale gelijke-rechtenwetgeving. Het succes van gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid leidde dus tot een 'boemerang-effect', met als gevolg dat 'the 1980s were characterised by the Member States attempting to jump off the "social policy bandwagon" they had started rolling' (Cunningham 1992, 178).

In hoofdstuk 8 formuleer ik op basis van de uitkomsten voor de drie periodes een meer algemene conclusie ten aanzien van de geldigheid van de verwachtingen, die ik uit het theoretisch model afleidde.

8 HOE DUURDER DE VROUWEN, HOE DWARSER DE STAAT

Het doel van dit onderzoek is na te gaan of een theoretisch model gebaseerd op het institutioneel-realisme de vraag kan beantwoorden onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren. Dominante stromingen als het neo-realisme en het liberaal-institutionalisme kunnen deze vraag niet goed beantwoorden: de empirische ontwikkelingen sporen niet met hun uitspraken en ze vertonen lacunes. De toepasbaarheid van het institutioneel-realistische model is in de hoofdstukken 5, 6 en 7 onderzocht aan de hand van de totstandkoming en implementatie van het beleid van de EU voor gelijke rechten en kansen van vrouwen en mannen.

In dit afsluitende hoofdstuk vat ik in paragraaf 1 mijn bevindingen samen met betrekking tot de vraag onder welke voorwaarden de lidstaten duur beleid goedkeurden op het gebied van gelijke rechten en kansen. In paragraaf 2 breng ik de tussentijdse conclusies van de drie empirische hoofdstukken samen om voor het hele onderzoek te bepalen of de hypothesen die ik uit het institutioneel-realistisch model heb afgeleid verworpen of bevestigd zijn. In paragraaf 3 zet ik uiteen wat de bevindingen betekenen voor het theoretisch model: heeft dit inderdaad de verhoopte progressieve probleemverschuiving opgeleverd?

8.1 HET GELIJKE-RECHTENBELEID VAN DE EU: ZIJN VROUWEN DUUR?

Uit het onderzoek is gebleken dat beleid voor gelijke rechten van vrouwen en mannen een aantal keren hoog op de Europese agenda stond, met name in de onderhandelingen over het Verdrag van Rome in 1955-57, naar aanleiding van het Sociaal Actieprogramma in 1974-75 en in de onderhandelingen in de jaren tachtig over nieuw sociaal beleid. De uitkomst van die onderhandelingen varieerde van een sterk Verdragsartikel in 1957 en drie sterke richtlijnen in de jaren zeventig tot 'soft law' en twee zwakke richtlijnen in de jaren tachtig. In de empirische hoofdstukken heb ik voor vier lidstaten van de EU onderzocht wanneer ze instemden met gezamenlijk gelijke-rechtenbeleid en of ze dit vervolgens uitvoerden. Teneinde te kunnen bepalen in welke gevallen zij op dit gebied *duur* beleid goedkeurden, heb ik onderzocht wat voor elke lidstaat de verwachte verhouding van kosten en baten was van elk voorstel voor een bindende gelijke-rechtenbepaling dat op de onderhandelingstafel kwam. Hierbij is telkens een afweging gemaakt van de politieke, economische en ideologische kosten en baten voor de lidstaat.

Figuur 8.1 laat voor elk van de onderzochte lidstaten de inschatting van de verwachte kosten en baten zien voor het voorstel om een gelijk-loonbepaling op te nemen in het Verdrag van Rome (artikel 119), voor drie ontwerprichtlijnen in de tweede periode en voor het pakket ontwerprichtlijnen in de derde periode. In vijf gevallen waren de geschatte baten van de voorstellen groter dan de verwachte kosten, in veertien gevallen waren de geschatte kosten groter dan de baten. In alle gevallen waar 'vrouwen duur zouden zijn', met andere woorden, een staat de kosten van een voorstel hoger inschatte dan de baten, lag de desbetreffende staat dwars en stelde hij zich in de onderhandelingen afwijzend op, omdat goedkeuring van het voorstel hem een dure overeenkomst zou opleveren.

Figuur 8.1 Verwachte kosten en baten van voorstellen op het gebied van gelijke-rechtenbeleid

voorstel	baten > kosten	kosten > baten	uitkomst onderhandelingen
<i>eerste periode, 1955-68:</i> verplichting gelijk loon (zie fig. 5.2)	Frankrijk	Bondsrepubliek Nederland*	artikel 119 (EEG-Verdrag)
<i>tweede periode, 1969-78:</i> gelijk loon (zie fig. 6.2)	Frankrijk Nederland	Bondsrepubliek Groot-Brittannië	richtlijn 75/117
gelijke behandeling (zie fig. 6.3)	Frankrijk	Bondsrepubliek Nederland Groot-Brittannië	richtlijn 76/207
sociale zekerheid (zie fig. 6.4)		Frankrijk Bondsrepubliek Nederland Groot-Brittannië	richtlijn 79/7
<i>derde periode, 1979-92:</i> ontwerprichtlijnen gelijke-rechtenbeleid (zie fig. 7.9)	Frankrijk	Bondsrepubliek Nederland Groot-Brittannië	richtlijn 86/378 richtlijn 86/613

*** vetgedrukt: uitkomst onderhandelingen was voor deze lidstaat 'duur beleid'**

Voor welke lidstaten vormde de uitkomst van de onderhandelingen uiteindelijk een overeenkomst die duur was? Nederland stemde drie maal in met duur beleid, namelijk bij het Verdrag van Rome, de tweede en de derde richtlijn, en Groot-Brittannië één maal, namelijk bij de richtlijn voor sociale zekerheid (fig. 8.1, vetgedrukt).

In welk opzicht ging het hierbij om duur beleid? Op grond van de definitie die ik gaf in hoofdstuk 1 is een *dure* overeenkomst niet alleen een overeenkomst waarvan de geschatte kosten voor een staat hoger zijn dan de baten, maar ook een overeenkomst waarvan de geschatte kosten voor een staat hoger zijn dan voor andere staten. In figuur 8.2 heb ik aangegeven of een overeenkomst niet alleen in absolute maar ook in relatieve zin duur was. Figuur 8.2, eerste rij, laat zien dat Nederland drie maal duur beleid in absolute zin goedkeurde en Groot-Brittannië één maal. De tweede rij laat zien dat artikel 119 en de richtlijn betreffende sociale zekerheid voor Nederland bovendien hogere kosten meebrachten dan voor andere lidstaten. Voor Groot-Brittannië was dit het geval met de richtlijn betreffende sociale zekerheid. Frankrijk en de Bondsrepubliek, daarentegen, stemden geen enkele maal in met een voorstel waarvan de kosten hoger leken te zijn dan de baten of de kosten voor hen hoger leken dan voor andere staten (fig. 8.2, eerste en tweede rij).

In vier gevallen stemde een lidstaat dus in met een dure overeenkomst. In de overige tien gevallen waarin een lidstaat voorafgaand aan de onderhandelingen de kosten van gezamenlijk beleid hoger schatte dan de baten (figuur 8.1, 'kosten > baten') was de uitkomst van de onderhandelingen om verschillende redenen voor de desbetreffende lidstaat géén *duur* beleid, althans, niet op het moment van goedkeuring. In één van de tien gevallen (de Bondsrepubliek, artikel 119) had zich de kosten-batenverhouding gewijzigd als gevolg van veranderingen op nationaal niveau. Dit verklaart waarom de Bondsrepubliek na langdurig verzet toch instemde met een bindende gelijk-loonverplichting in het Verdrag van Rome. In zes gevallen stemde een

lidstaat pas in met het voorstel, als hij van mening was dat het dusdanig bijgesteld was dat hij zijn wetgeving niet meer behoefde aan te passen: Frankrijk één maal, bij de richtlijn betreffende sociale zekerheid, de Bondsrepubliek bij alledrie de richtlijnen uit de tweede periode, en Groot-Brittannië twee maal, bij de gelijk-loonrichtlijn en de gelijke-behandelingsrichtlijn. In de laatste drie gevallen waarin de kosten van gezamenlijk beleid de baten zouden overtreffen, kwam er geen beleid tot stand dat voor de onderzochte lidstaten duur beleid was (voorstellen derde periode).

Figuur 8.2 Goedkeuring van duur gelijke-rechtenbeleid, 1957-1991

	artikel 119	Gelijk Loon 75/117	Gelijke Behandeling 76/207	Sociale Zekerheid 79/7
<i>de uitkomst van de onderhandelingen is duur</i>				
1. beleid: meer kosten dan baten	Nederland		Nederland	Nederland Groot-Brittannië
2. beleid duurder dan voor andere staten	Nederland			Nederland Groot-Brittannië
<i>de uitvoering van de overeenkomst blijkt duurder dan verwacht</i>				
3. implementatie beleid duurder dan verwacht	Nederland	Bondsrepubliek Nederland Groot-Brittannië	Frankrijk Bondsrepubliek Nederland Groot-Brittannië	Nederland Groot-Brittannië

Nederland en Groot-Brittannië keurden dus overeenkomsten goed in de wetenschap, dat deze duur waren. Er is nog een derde vorm van duur beleid, namelijk als het een staat pas bij de implementatie duidelijk wordt dat hij een dure overeenkomst heeft goedgekeurd omdat de implementatie van de overeenkomst op nationaal niveau of in vergelijking met andere staten tot hogere politieke, economische of ideologische kosten leidt dan verwacht. Figuur 8.2, derde rij, laat zien dat alle onderzochte lidstaten zich in één of meer gevallen misrekenden en bij de implementatie van het gezamenlijk beleid beseften dat het (nog) duurder was dan ze verwachtten op het moment dat ze ermee instemden: als gevolg van inbreukprocedures en klachten die tot prejudiciële beslissingen leidden, ontdekten ze dat ze toch hun wetgeving moesten bijstellen, terwijl ze daar niet op gerekend hadden.

8.2 HET INSTITUTIONEEL-REALISME, DURE VROUWEN EN DWARSE STATEN

Theorieën van internationale betrekkingen kennen een probleem als het erom gaat te verklaren onder welke voorwaarden staten instemmen met vergaande samenwerking, in gevallen waar het eigenbelang van de staten daar niet mee gediend lijkt in het licht van de hoge politieke, economische en ideologische kosten die dergelijke samenwerking veroorzaakt. Ook het institutioneel-realisme gaat ervan uit dat een staat beoogt géén duur gezamenlijk beleid goed te keuren of uit te voeren. Het blijkt echter ook te kunnen verklaren onder welke voorwaarden ze dat soms toch doen, zoals ik in deze paragraaf zal laten zien.

In de empirische hoofdstukken heb ik de hypothesen onderzocht die ik in hoofdstuk 2 en 3 uit de institutioneel-realistische theorie had afgeleid. Elk hoofdstuk beslaat een 'periode' in de ontwikkeling van gelijke-rechtenbeleid. Ik heb dus drie cases, die me in staat stellen te onderzoeken onder welke voorwaarden *wel* beleid tot stand

kwam (eerste periode 1955-57, tweede periode) respectievelijk wanneer *niet* (eerste periode 1958-68, derde periode) en onder welke voorwaarden duur beleid *wel* werd uitgevoerd (tweede en derde periode) respectievelijk wanneer *niet* (eerste periode) (*multiple-case study*, vgl. paragraaf 4.1.2). Figuur 8.3 geeft een overzicht van de uitkomsten van het empirisch onderzoek, die ik vervolgens uitgebreider zal bespreken.

Fig. 8.3 De waarschijnlijkheid dat een staat duur gezamenlijk beleid goedkeurt en uitvoert:

De hypothesen	periode 1 (1955-68)	periode 2 (1969-78)	periode 3 (1979-92)
V. De totstandkoming van voorkeuren			
V-1. intensiteit voorkeur	bevestigd	bevestigd	bevestigd
V-2. externe structuur instabiel, kans groter	bevestigd (1956)	bevestigd (1969, 1973)	verworpen (1980) bevestigd (1985, 1991)
O. De onderhandelingsfase			
O-1. relatieve machtspositie zwakker, kans groter	bevestigd	bevestigd	bevestigd
O-2. hoge kosten, kans kleiner	bevestigd	bevestigd	bevestigd
O-3a. interne machtspositie zwakker, kans groter	niet bevestigd	bevestigd	niet van toepassing
O-3b. 'tying hands'	bevestigd	bevestigd	niet van toepassing
O-4. status quo niet aantrekkelijk, oplossing onduidelijk, kans groter	bevestigd	bevestigd	bevestigd
I. De implementatiefase			
I-1. geloofwaardigheid	bevestigd	bevestigd	bevestigd
I-2. hoge kosten implementatie, kans kleiner	bevestigd	bevestigd	bevestigd
I-3. implementatie, polariteit, gelijktijdige pressie	bevestigd	bevestigd	bevestigd
I-4. boemerang-effect	bevestigd	bevestigd	bevestigd

8.2.1 Voorkeursvorming

In deze fase komt de voorkeur tot stand waarmee de staat de internationale onderhandelingen ingaat. De voorkeur is de uitkomst van de afweging die de regering maakt in het licht van het nationaal belang, op basis van de politieke, economische en ideologische kosten en baten van het voorstel.

Hypothese V-1 stelt dat de voorkeur van een staat een hogere *intensiteit* heeft, naarmate de staat de politieke, economische en ideologische kosten dan wel baten van een voorstel hoger inschat. Uit het empirisch onderzoek blijkt het inderdaad zo te zijn dat staten de verwachte politieke, economische en ideologische kosten of baten die op *nationaal* niveau zouden ontstaan als gevolg van de goedkeuring van gezamenlijk, *supranationaal* beleid sterk laten meespelen. Ze nemen een uitgesproken standpunt in als ze verwachten dat de kosten of baten hoog zijn, terwijl ze minder belang hechten aan een voorstel als ze verwachten dat de kosten of baten gering zijn. *Hypothese V-1* is voor elk van de drie perioden bevestigd.

Hypothese V-2 stelt dat de waarschijnlijkheid toeneemt dat een staat die lid is van een internationale organisatie die hem een batig saldo heeft opgeleverd nieuw gezamenlijk beleid goedkeurt, in het geval dat er verschuivingen optreden in de machtsverhoudingen in het internationaal systeem die de status quo voor deze staat onaantrekkelijker maken.

De hypothese is in vijf gevallen bevestigd. In één geval lijkt de hypothese niet op te gaan: begin jaren tachtig kwamen de lidstaten, ondanks externe instabiliteit en dreigende verzwakking van de succesvolle organisatie waar ze lid van waren, toch geen nieuw gezamenlijk beleid overeen. De instabiliteit van de externe structuur en het dreigend verlies aan besluitvormingscapaciteit van de organisatie alleen zijn onvoldoende voorwaarden om de goedkeuring van vergaand gezamenlijk beleid te verklaren. Uit een vergelijking van de drie perioden blijkt dat de hypothese beter gespecificeerd dient te worden omdat een tweede voorwaarde vervuld moet zijn, namelijk dat de lidstaten van wie deelname cruciaal is (de leden van de 'minimal contributing set'), Frankrijk en de Bondsrepubliek, geen intensieve, sterk uiteenlopende voorkeuren hebben. In de eerste periode gaven Frankrijk en de Bondsrepubliek in november 1956 beide de voorkeur aan de totstandkoming van een douane-unie boven géén overeenkomst. In de tweede periode gaven ze in 1969 en 1973 beide de voorkeur aan de verdieping van monetaire en economische samenwerking boven stagnatie. In de derde periode, daarentegen, was ondanks de onaantrekkelijke status quo geen vooruitgang op economisch en monetair gebied mogelijk zolang Frankrijk een sterk keynesiaans beleid voerde en de Bondsrepubliek een strikt fiscaal beleid. Toen Frankrijk zijn koers had bijgesteld, was wel vooruitgang mogelijk. Een afwijkende voorkeur van een grote maar niet-cruciale lidstaat, zoals Groot-Brittannië, is geen onoverkomelijk obstakel voor intensivering van samenwerking (cf. 1991, Verdrag van Maastricht).

8.2.2 De onderhandelingsfase

In de onderhandelingen op supranationaal niveau 'confronteert' de staat zijn voorkeur met de voorkeuren van de andere lidstaten. Deze 'confrontatie' vindt plaats in een institutionele context met bepaalde intergouvernementele en supranationale kenmerken. De uitkomst van de onderhandelingen wordt bepaald door de voorkeuren van staten en de intensiteit van die voorkeuren, de stabiliteit van de externe structuur, de interne structuur, de relatieve machtsposities van de staten en het optreden van supranationale actoren.

Hypothese O-1 stelt dat de kans groter is dat een staat duur gezamenlijk beleid goedkeurt naarmate zijn relatieve machtspositie ten opzichte van de andere staten die deelnemen aan de onderhandelingen zwakker is. Hij zal immers des te minder bij machte zijn een unilaterale oplossing te kiezen of een alternatieve coalitie te vormen.

Een globale rangordening van de vier lidstaten volgens hun machtspositie in termen van materiële capaciteiten ziet er als volgt uit, van groot naar klein: de Bondsrepubliek, Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland (zie figuur 4.1). De vergelijking van deze rangorde en het overzicht van de lidstaten die duur gelijke-rechtenbeleid goedkeurden (zie figuur 8.2) bevestigt de hypothese, aangezien de Bondsrepubliek en Frankrijk geen

enkele maal duur beleid goedkeurden, Groot-Brittannië één maal en Nederland drie maal. De Bondsrepubliek en Frankrijk vormen samen de 'minimal contributing set'. Zij zijn beter dan andere lidstaten in staat om voor hun dure onderdelen uit een overeenkomst te halen. De uitkomst voor Nederland van de onderhandelingen over het Verdrag van Rome en de gelijke-rechtenrichtlijnen bevestigt eveneens de hypothese. Nederland keurde ondanks zijn bezwaren het Verdrag van Rome goed, omdat het meende op grond van zijn zwakke relatieve machtspositie als klein land met een open economie geen unilateraal alternatief te hebben. Het was evenmin in staat een alternatieve coalitie te vormen, terwijl het vreesde uitgesloten te worden van Frans-Duitse samenwerking, waarvoor zijn deelname niet essentieel was. Nederland had dus een zwakke onderhandelingspositie als gevolg van zijn beperkte materiële capaciteiten en de daaraan gelieerde intensiteit van zijn voorkeur voor samenwerking. Tijdens de onderhandelingen over artikel 119 en de richtlijnen kon het duur beleid niet tegenhouden. Groot-Brittannië heeft dankzij zijn, in vergelijking met Nederland, grotere omvang en minder open economie een sterkere relatieve machtspositie ten opzichte van de andere lidstaten dan Nederland. Het hoort tot de grote, maar niet tot de cruciale staten in de EEG: het kan geen beleid tegenhouden als de Bondsrepubliek en Frankrijk beide voorstander zijn. Wel kan het in dat geval een unilaterale oplossing kiezen (1991, *opt-out*)

Hypothese O-2 stelt dat, naarmate de regering van een staat de *politieke, economische en ideologische kosten* van het voorgestelde beleid hoger inschat, de kans kleiner is dat de staat tijdens de onderhandelingen met andere staten ermee instemt. De analyse van het gedrag van de staten tijdens de onderhandelingen gekoppeld aan de intensiteit van hun voorkeur op basis van hun afweging van de kosten en baten (zie *hypothese V-1*) bevestigt de hypothese. Hoe hoger de verwachte kosten, des te onbuigzamer stelt een staat zich op tijdens de onderhandelingen in het Coreper en de Raad. Het meest aansprekende voorbeeld levert de interventie van de toenmalige Britse minister van sociale zaken Castle die tijdens een Raadsvergadering fulmineerde dat de voorgestelde maatregelen Groot-Brittannië 1400 miljoen pond zouden kosten, 'which my country just has not got at the present time' (zie paragraaf 6.3.2). Lidstaten probeerden tijdens de onderhandelingen de duurste onderdelen uit een voorstel te elimineren. Indien dit niet lukte, probeerden ze toestemming te krijgen om een uitzondering op de voorgestelde supranationale norm te mogen maken. Een laatste taktiek om de kosten te verlagen was uitstel van implementatie te bedingen voor onderdelen van de overeenkomst of de implementatietermijn van de hele overeenkomst zo sterk mogelijk op te rekken. In hoeverre ze hierin slaagden hing af van hun relatieve machtspositie, hun interne machtspositie en het optreden van de Commissie (*hypothese O-1, O-3a/b, O-4*).

Hypothese O-3a stelt dat, gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en zij voorstandster is van een zeker beleid waaraan intern hoge politieke kosten zijn verbonden, de kans toeneemt dat de betreffende staat tijdens de onderhandelingen met andere staten instemt met 'duur' gezamenlijk beleid dat strookt met het door de regering voorgestane beleid, in de verwachting door middel van dit gezamenlijke beleid de interne machtspositie van de regering te kunnen versterken. Indien een staat in een bepaalde periode een zwakke interne machtspositie heeft, zou

het dus zo moeten zijn dat hij wel duur beleid goedkeurt, terwijl een staat met een sterke, stabiele machtspositie geen duur beleid zou mogen goedkeuren.

In een aantal gevallen gaat de hypothese op. *Groot-Brittannië* keurde alleen in de tweede periode duur beleid goed. Dit lijkt misschien vreemd, omdat Groot-Brittannië structureel een hoge polariteit heeft, maar is het niet: in de tweede helft van de jaren zeventig was de polariteit lager dan in de beide andere perioden, omdat de regering geen parlementaire meerderheid had. Bovendien was het een Labour-regering. Op grond van haar zwakke machtspositie en haar politieke kleur was deze regering zeer gevoelig voor pressie. *Nederland* stemde twee maal in met duur beleid in de tweede periode, toen de polariteit van de Nederlandse staat lager was dan in de andere perioden. In de derde periode hadden *de Bondsrepubliek*, *Nederland* en *Groot-Brittannië* een relatief sterke interne machtspositie en was de polariteit hoger dan in de voorgaande periode. Ondanks sterk verzet tegen het regeringsbeleid keurden zij, zoals te verwachten, geen duur beleid goed.

De hypothese blijkt echter niet heelduid uit het onderzoek te komen: sommige staten keurden duur beleid goed, die dat theoretisch niet hadden hoeven doen, terwijl andere staten geen duur beleid goedkeurden alhoewel dat wel in de verwachtingen gepast zou hebben. *Nederland* keurde in 1957 duur beleid goed, alhoewel het een sterke en stabiele interne machtspositie had en de maatschappelijke pressie tegen instemming groter was dan vóór instemming. *Frankrijk* en *de Bondsrepubliek* keurden geen enkele maal duur beleid goed, of hun polariteit nu hoog of laag was, stijgend of dalend. De relatieve machtspositie is in onderhandelingen (zie *hypothese O-1*) doorslaggevend: de twee staten wier deelname aan samenwerking cruciaal was gezien hun relatieve machtspositie, waren het best in staat de voor hun 'dure elementen' uit de voorstellen te halen.

Hypothese O-3b stelt dat, gegeven dat de regering van een staat een zwakke interne machtspositie heeft en de betreffende staat deel uitmaakt van de 'minimal contributing set' van de internationale organisatie, geldt dat, naargelang de status quo voor de andere staten betrokken bij de onderhandelingen onaantrekkelijker is, de betreffende staat beter bij machte zal zijn de te verwachten interne politieke kosten verbonden aan de uitvoering van gezamenlijk beleid af te wentelen op die andere staten ('tying hands'). Een frappante illustratie hiervan kwamen we tegen bij de onderhandelingen over de gemeenschappelijke markt in 1955-57. Frankrijk had een lage polariteit: de regering had een zwakke interne machtspositie, ze was verdeeld en zeer gevoelig voor pressie. Frankrijk kampte met economische problemen en had geen haalbaar aantrekkelijk alternatief voor samenwerking in een gemeenschappelijke markt. Zijn unilaterale pogingen tot liberalisering waren mislukt, evenals zijn pogingen om in de OEES een alternatieve coalitie te vormen. Desondanks keurde Frankrijk géén duur beleid goed en gingen de andere staten akkoord met de Franse eisen, onder meer voor sociale harmonisatie. Zij gaven de voorkeur aan 'dit verdrag voor een douane-unie inclusief sociale bepalingen' boven 'géén verdrag voor een douane-unie' op het moment dat de status quo onaantrekkelijk was. De deelname van Frankrijk was gezien de machtsverhoudingen in Europa essentieel, terwijl de interne machtspositie van de Franse regering te zwak was om een duur verdrag door het Franse parlement te doen goedkeuren. De ervaringen met het EDG-Verdrag hadden geleerd dat dit dreigement van Frankrijk niet uit de lucht gegrepen was. Zoals verwacht leidt een zwakke interne

machtspositie onder deze voorwaarden dus niet tot duur beleid, maar tot versterking van de interne machtspositie van de zwakke regering door andere staten de kosten van interne aanpassing te laten dragen.

Hypothese O-4 betreft de rol van de *supranationale Commissie* bij de onderhandelingen. *Hypothese V-2* stelt dat de kans toeneemt dat een staat nieuw gezamenlijk beleid goedkeurt naarmate de externe structuur instabieler is en de status quo onaantrekkelijker is. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, kan de Commissie als agendasetter en bemiddelaar meer invloed uitoefenen op de onderhandelingen naarmate het voor de lidstaten onduidelijker is op welke wijze zij de situatie kunnen verbeteren. De voorkeur van de Commissie is in het algemeen gericht op uitbreiding van de supranationale besluitvorming en versterking van het eigen mandaat, waardoor met haar invloed de kans toeneemt dat een staat instemt met duur gezamenlijk beleid.

De hypothese is bevestigd. De vergelijking van de eerste periode (jaren zestig), toen er geen duur beleid tot stand kwam, met de beide andere periodes laat zien dat de invloed van de Commissie op de agenda en de onderhandelingen zeer beperkt is als de lidstaten de status quo wensen te handhaven. De vergelijking tussen de tweede en de derde periode bevestigt dat de Commissie invloed heeft op de agenda en de onderhandelingen als lidstaten ontevreden zijn met de status quo en verandering wensen zonder precies te weten welk beleid daarvoor geschikt is. Indien verandering wel gewenst is, maar de lidstaten duidelijke voorkeuren hebben ten aanzien van de gewenste verandering, is de invloed van de Commissie beperkt. In de tweede periode nam de Commissie zelf het initiatief gelijke-rechtenbeleid op de agenda te zetten. Zij boekte hiermee succes, omdat de lidstaten 'iets' wilden op dit gebied zonder een duidelijke voorkeur te hebben. In het licht van nationale en internationale (VN) druk was gezamenlijk beleid voor gelijke rechten wenselijk, maar de lidstaten hadden geen duidelijke voorstelling van het soort maatregelen dat passend zou zijn. In een dergelijke situatie kan de Commissie de agenda sterk sturen. Bovendien kon de Commissie tijdens de onderhandelingen haar rol als bemiddelaar benutten om toezicht te houden op het voorstel waarover onderhandeld werd. Bij de onderhandelingen over de tweede en derde richtlijn leidde dit ertoe dat de Commissie pas akkoord ging met het elimineren van onderdelen uit haar voorstellen, toen ze de toezegging gekregen had dat ze deze onderdelen op een later tijdstip terug op de agenda mocht zetten. In de derde periode deed de Commissie een groot aantal voorstellen voor gelijke-rechtenbeleid, maar Groot-Brittannië en Frankrijk hadden zeer uitgesproken en sterk uiteenlopende voorkeuren ten aanzien van het gewenste gezamenlijke sociale beleid. De Commissie kon geen sterke rol spelen als agendasetter en evenmin als bemiddelaar.

Twee andere zaken vallen in dit verband nog op. De kans dat de lidstaten een vergaand voorstel van de Commissie goedkeuren, neemt toe, *ten eerste*, indien het voorstel de steun krijgt van de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad bekleedt of van een lidstaat die een voorhoederol wenst te spelen. Wat dit laatste betreft, ging het in dit onderzoek om 'voorhoedespelers' Frankrijk (bij de eerste richtlijn) en Groot-Brittannië (bij de tweede richtlijn); het ligt voor de hand (zie *hypothese O-1*) dat de steun van een dergelijk 'voorhoedeland' alleen relevant is indien het om een grote lidstaat gaat. *Ten tweede* lijkt op te gaan dat indien verandering dringend gewenst is omdat er vóór een vastgestelde datum een besluit moet worden genomen, bijvoorbeeld omdat in het Verdrag een datum is vastgelegd of een regeling verlopen is, tijdsdruk ontstaat die

de rol van de Commissie als agendasetter en bemiddelaar versterkt. Dit was onder meer het geval voor gelijke-rechtenbeleid, dat liefst vóór de conferentie in Mexico ter gelegenheid van het *VN-Jaar van de Vrouw* overeengekomen diende te worden.

8.2.3 De implementatiefase

De derde fase in het besluitvormingsproces is de implementatiefase, waarin de staat de supranationale overeenkomst die hij gesloten heeft dient uit te voeren.

Hypothese I-1 stelt, dat naarmate een staat meer waarde hecht aan zijn *geloofwaardigheid*, de waarschijnlijkheid toeneemt dat hij duur gezamenlijk beleid uitvoert. Met het oog op het geringe aantal lidstaten van de EEG, de zeer hoge interactiecapaciteit en de stabiliteit van hun onderlinge verhoudingen was het te verwachten dat de lidstaten veel waarde hechtten aan hun geloofwaardigheid. De hypothese is bevestigd.

Implementatie van artikel 119 en de gelijke-rechtenrichtlijnen vereiste uiteindelijk in alle lidstaten dure maatregelen op nationaal niveau. De lidstaten konden hun verplichting om dit dure beleid uit te voeren op den duur niet ontkennen: de Europese Commissie, het Europees Parlement, nationale parlementen, de vrouwenbeweging en de vakbeweging wezen hen met grote regelmaat op de niet-naleving van de gemaakte afspraken. De lidstaten probeerden aanvankelijk hun geloofwaardigheid te immuniseren. Uit het onderzoek is gebleken, hoe belangrijk zij het vonden niet-naleving te ontkennen en veroordeling door de Commissie of elkaar te vermijden door de juistheid van de gegevens in rapporten in twijfel te trekken en een definitief oordeel telkens uit te stellen. Toch bleek ook deze tactiek uiteindelijk niet altijd succesvol. Een dreigende of reële veroordeling door het Hof was in de ogen van de lidstaten zo schadelijk voor hun reputatie dat deze hen ertoe kon brengen hun gedrag alsnog bij te stellen.

Volgens *hypothese I-2* neemt de kans toe dat een staat gezamenlijk beleid *niet* uitvoert, naarmate implementatie gepaard gaat met hogere politieke, economische en ideologische kosten. De hypothese is voor alledrie de perioden bevestigd.

In de eerste periode hanteerden de lidstaten hoge kosten als argument om de Commissie uitstel te vragen voor de implementatie van de gelijk-loonbepaling. In de tweede periode daalden de kosten van implementatie van gelijke beloning, omdat de loonverschillen tussen vrouwen en mannen kleiner waren geworden, het verzet tegen implementatie was afgenomen en gelijke rechten beter pasten in het regeringsbeleid dan in de jaren zestig. De kosten van niet-naleving waren bovendien gestegen, omdat het protest tegen niet-naleving op nationaal niveau sterk was toegenomen en de Commissie een inbreukprocedure startte tegen de meest nalatige lidstaten, waaronder Nederland. De lidstaten namen in de tweede periode de nodige stappen om artikel 119 te implementeren, op de *Bondsrepubliek* na (zie bij hypothese I-3). In de derde periode werden de kosten van *niet-naleving* zo sterk verhoogd door de combinatie van prejudiciële beslissingen en inbreukprocedures, dat de lidstaten ondanks de hoge kosten van naleving toch hun wetgeving aanpasten. Zij deden dit echter op zo goedkoop mogelijke wijze, al riskeerden ze daarmee nieuwe juridische procedures. Hoezeer de lidstaten zich bij gelijke-rechtenbeleid bewust zijn geworden van de kosten op nationaal niveau toont hun reactie op het *Barber*-arrest. Als gevolg van dit arrest zouden de kosten van implementatie van artikel 119 sterk stijgen en als reactie

beperkten de lidstaten de terugwerkende kracht van artikel 119 door middel van een verdragswijziging.

Hypothese I-3 stelt dat, in het geval dat de regering en maatschappelijke actoren van mening verschillen over implementatie of non-implementatie van duur gezamenlijk beleid, het gedrag van de staat afhangt van de interne polariteit en het optreden van supranationale actoren (de 'tang'):

- Indien de regering voorstander is van implementatie en maatschappelijke actoren zich ertegen verzetten, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de interne polariteit hoger is en er meer supranationale pressie voor implementatie is;
- Indien de regering tegenstander is van implementatie en maatschappelijke actoren voorstanders zijn, is de kans dat de staat implementeert groter, naarmate de interne polariteit lager is en er meer supranationale pressie voor implementatie is.

Op grond van de theorie is te verwachten dat als de regering tegenstander is van implementatie, staten *niet* implementeren tenzij in de volgende twee gevallen: als de natie-staat een lage polariteit heeft en maatschappelijke actoren sterke pressie uitoefenen voor implementatie, of als supranationale instellingen en maatschappelijke actoren beide pressie uitoefenen voor implementatie. De hypothese is bevestigd op grond van een vergelijking van de mate van nationale en supranationale pressie, het standpunt van regeringen en maatschappelijke actoren en de interne polariteit (zie fig. 8.4, 8.5 en 8.6).

Fig. 8.4. Implementatie: nationale en supranationale pressie

	periode 1			periode 2				periode 3			
	F	BRD	NL	F	BRD	NL	GB	F	BRD	NL	GB
pressie nationaal:											
1. maatschappelijke groepen, pressie <i>vóór</i> *	+	+	+	+	+	++	++	+	++	++	++
2. maatschappelijke groepen, pressie <i>tegen</i> *	+	++	++	+	++	+	++	++	++	++	++
3. klachten bij speciale commissie of rechter	-	+	-	+	+	-	++	+	++	+	++
4. nationale rechter vraagt prejudiciële beslissingen (aantal)	-	-	-	-	-	-	-	(0)	(5)	(5)	(11)
overwicht pressie vóór of tegen	<i>voor/na 1962 tegen</i>	<i>tegen</i>	<i>tegen/na 1965 voor</i>	<i>voor</i>	<i>tegen</i>	<i>voor</i>	<i>voor</i>	<i>tegen</i>	<i>voor</i>	<i>voor</i>	<i>voor</i>
pressie supranationaal:	+	+	+	+	+	++	+	++	++	++	++
- A: aantal aanmaningen	A 0	A 0	A 0	A 0	A 0	A 1	A 0	A 4	A 4	A 4	A 2
- AR: aantal arresten Hof	AR 0	AR 0	AR 0	AR 0	AR 0	AR 0	AR 0	AR 2	AR 2	AR 0	AR 2

* *de omvang van de pressie: - (geen), + (beperkt), ++ (veel); gebaseerd op figuur 5.6, 6.5, 7.9 en 7.10*

De *pressie op nationaal niveau* vóór respectievelijk tegen implementatie vertoonde in de drie perioden het volgende beeld (zie figuur 8.4). De pressie van maatschappelijke groepen vóór implementatie nam in elke periode toe. Het verzet tegen implementatie van gelijke-rechtenbeleid was in de tweede periode minder sterk dan in de eerste

periode, omdat de kosten van implementatie van artikel 119 gedaald waren. In de derde periode, toen de nieuwe richtlijnen moesten worden geïmplementeerd en de kosten van implementatie toenamen, nam ook de pressie tegen implementatie opnieuw toe. Het aantal klachten over discriminatie op het gebied van gelijke beloning en gelijke behandeling op de arbeidsmarkt nam in de tweede en derde periode toe ten opzichte van de eerste periode. Het aantal gevallen waarin de nationale rechter beroep deed op het Hof om Europese wetgeving te interpreteren steeg eveneens. De mate van *supranationale pressie* nam in elke periode toe. De Commissie en het EP brachten in de eerste periode geregeld verslag uit over de stand van zaken in de lidstaten op basis van de gegevens die de staten leverden. Ook verzamelden ze zelf aanvullende informatie. De Commissie trad echter niet op tegen niet-naleving. Pas in de tweede en vooral in de derde periode maakte ze in toenemende mate gebruik van de inbreukprocedure als instrument om actief druk uit te oefenen op de lidstaten.

Fig. 8.5 Regering tegenstandster van implementatie van gezamenlijk beleid*

regering tegen	maatschappelijke actoren: vóór		maatschappelijke actoren: tegen	
	supran. instituties passief	supran. instituties actief	supran. instituties passief	supran. instituties actief
hoge polariteit	Nederland (I, na 1965) Groot-Brittannië (II)	Groot-Brittannië (III) Nederland (II) Nederland (III)	Frankrijk (I) Nederland (I, tot 1965)	Frankrijk (III)
lage polariteit		Bondsrepubliek (III)	Bondsrepubliek (I) Bondsrepubliek (II)	

*** tussen haakjes, de periode; gearceerd: op grond van de theorie te verwachten dat de staat implementeert**

In figuur 8.5 is de informatie samengebracht. Er zijn zes gevallen waarin de regering zich verzette tegen implementatie, terwijl maatschappelijke actoren in meerderheid voorstander waren van implementatie: Nederland in de eerste periode na 1965, Nederland en Groot-Brittannië in de tweede periode en Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië in de derde periode. Wanneer leidde de nationale pressie tot implementatie? Alleen als ook de supranationale instellingen ‘actief’ pressie uitoefenden, in de zin dat ze een inbreukprocedure inleidden. In twee gevallen trad de Commissie niet actief op. In de eerste periode beperkte ze zich tot het opstellen van rapporten. Nederland had een hoge polariteit, de regering negeerde de maatschappelijke pressie en implementeerde niet, zoals verwacht. De situatie van Groot-Brittannië in de tweede periode was vergelijkbaar: hoge polariteit, geen optreden van de Commissie dus negeerde de regering de maatschappelijke pressie en implementeerde ze niet, zoals verwacht. In de andere vier gevallen waarin de regering tegenstandster van implementatie was en belangengroepen overwegend voorstanders waren, traden de supranationale instellingen wel actief op. Onder de dubbele druk van nationale maatschappelijke pressie en supranationale pressie implementeerden de regeringen van die staten, ongeacht hun interne polariteit, zoals verwacht.

De veronderstelling dat regeringen duur gezamenlijk beleid alleen implementeren indien ze in de ‘tang’ genomen worden, blijkt dus juist te zijn. Dit verklaart het verschil

in de derde periode tussen Frankrijk enerzijds, de andere drie staten anderzijds. In Frankrijk vroegen rechters geen prejudiciële beslissing. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de 'tang' wordt gevormd door twee instrumenten, die elkaars werking versterken: de inbreukprocedure en de prejudiciële beslissing. De dreigende veroordeling of daadwerkelijke veroordeling door het Hof in het kader van een inbreukprocedure leidt alleen tot implementatie als tegelijkertijd zaken voor de nationale rechters spelen en rechters het Hof om een prejudiciële beslissing vragen. In het kader van prejudiciële beslissingen erkende het Hof namelijk de rechtstreekse werking van de verschillende richtlijnen, waardoor burgers en bedrijven zich op hun Europese rechten konden beroepen, ook als de regering de richtlijn niet omgezet had in nationale wetgeving. Voor de regering stegen hierdoor de kosten van uitstel van implementatie van duur gezamenlijk beleid.

Figuur 8.6. Regering voorstander van implementatie van gezamenlijk beleid*

regering vóór	maatschappelijke actoren: vóór		maatschappelijke actoren: tegen	
	supran. instituties passief	supran. instituties actief	supran. instituties passief	supran. instituties actief
hoge polariteit	Frankrijk (II)			
lage polariteit				

*** tussen haakjes, de periode; gearceerd: op grond van de theorie te verwachten dat staat implementeert**

Verder deden zich gevallen voor waarin zowel regering als maatschappelijke groepen zich verzetten tegen implementatie: in die gevallen bleef implementatie achterwege, ongeacht de polariteit en het optreden van supranationale instellingen. Tenslotte implementeerde Frankrijk, zoals verwacht, in het geval waar regering en maatschappelijke actoren voorstanders van implementatie waren (fig. 8.6).

Terugkoppelingsfase

Hypothese I-4 stelt dat staten de kosten van nieuw beleid op een bepaald terrein hoger inschatten en derhalve minder snel akkoord gaan met nieuw beleid naarmate de implementatie van gezamenlijk beleid duurder uitvalt dan verwacht (boemerang-effect). De hypothese wordt bevestigd. Leerprocessen blijken een belangrijke rol te spelen bij de afwegingen die staten maken ten aanzien van nieuw beleid. In de eerste periode 'leerden' de staten dat zij zich 'goedkoop' aan de implementatie van duur gezamenlijk beleid konden onttrekken. Tijdens de eerste periode signaleerde de Commissie de non-implementatie van artikel 119, maar liet ze deze ongestraft. Deze ervaring sterkte de lidstaten in hun overtuiging, dat dure supranationale overeenkomsten alleen uitgevoerd moesten worden als een staat zelf daartoe bereid was, en droeg ertoe bij dat ze in de tweede periode nieuw beleid goedkeurden. Ze vertrouwden erop dat ze, evenals in de eerste periode, zelf zouden kunnen bepalen of het opportuun was het beleid uit te voeren. Dit blijkt onder meer uit de standpunten van de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië, die niet verwachtten hun wetgeving naar aanleiding van de eerste en tweede richtlijn te moeten aanpassen, al was daar juridisch wel grond toe.

Toen uitspraken van nationale en supranationale rechters er eind jaren zeventig en begin jaren tachtig toe leidden dat de lidstaten hun wetgeving moesten bijstellen,

vielen de kosten van implementatie van gezamenlijk beleid hoger uit dan verwacht. In de derde periode moesten alle vier de hier besproken lidstaten vaststellen dat zij duur beleid hadden goedgekeurd, in de zin dat de implementatie van dit beleid duurder was dan ze hadden verwacht op het moment van goedkeuring (zie fig. 8.2). Mede als gevolg van deze ervaringen stelden de lidstaten zich veel terughoudender op ten aanzien van nieuw beleid. Ze stemden wel in met niet-bindende besluiten zoals aanbevelingen en resoluties, maar niet meer met besluiten waar burgers of bedrijven, via de directe werking van Europees recht, rechten aan zouden kunnen ontleen of waar het Hof via een inbreukprocedure naleving zou vereisen. Hoeveel ze geleerd hadden wat betreft de effectiviteit van de 'tang' bleek wel uit hun reactie op het *Barber*-arrest (zie ook *hypothese I-2*).

8.2.4 Conclusie

De centrale vraag is of het institutioneel-realisme kan verklaren onder welke voorwaarden lidstaten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren. Uit de confrontatie van de hypothesen met het gedrag van de lidstaten bij de ontwikkeling van gezamenlijk beleid op het gebied van gelijke rechten en kansen zijn de volgende conclusies te trekken. Overeenkomstig de veronderstelling in IB-theorieën is een staat 'zuinig' op zijn eigenbelang. De kans dat hij instemt met gezamenlijk beleid is kleiner, naarmate hij verwacht dat de politieke, economische en ideologische kosten hoger zijn en zijn voorkeur een hogere intensiteit heeft (*hypothese V-1*). Toch kan het geval zich voordoen dat een staat die lid is van een internationale organisatie duur gezamenlijk beleid goedkeurt. Indien een staat een relatief zwakke interne machtspositie heeft of de polariteit van de interne structuur daalt, is de kans groter dat hij instemt met duur beleid. Deze veronderstelling gaat echter niet op voor staten die een sterke relatieve machtspositie hebben en wier deelname cruciaal is voor verdere samenwerking. Zij keuren geen duur gezamenlijk beleid goed, ongeacht hun interne machtspositie. Wel kunnen zij de *tying-hands* strategie toepassen en de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van gezamenlijk beleid zoveel als mogelijk afwentelen op de andere deelnemers aan de onderhandelingen, al is deze strategie alleen dan succesvol, als de status quo voor de overige deelnemers aan de onderhandelingen onaantrekkelijk is en zij geloven dat de intern zwakke staat er niet in slaagt zonder hun concessies de overeenkomst nationaal goedgekeurd te krijgen. Omgekeerd geldt, dat een staat met een zwakke relatieve machtspositie, die geen unilateraal alternatief bezit en geen alternatieve coalitie kan vormen, zal instemmen met duur beleid ongeacht zijn interne polariteit en stabiliteit (*hypothesen O-1*). De kans dat staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren neemt toe, als de status quo onaantrekkelijk is omdat de externe structuur instabiel is en de organisatie waarvan de staat deel uitmaakt besluitvormingscapaciteit dreigt te verliezen (*hypothese V-2*). De kans neemt verder toe als de lidstaten belang menen te hebben bij gezamenlijk optreden als gevolg van de onaantrekkelijke status quo, maar zij nog geen duidelijk idee hebben over de gewenste maatregelen. In dat geval kan een supranationale actor als de Commissie sturende invloed uitoefenen op de agendavorming en de onderhandelingen, vooral indien zij gesteund wordt door een 'voorhoedestaat' met relatief hoge nationale normen (*hypothese O-4*).

Of een staat een dure overeenkomst ook implementeert, hangt samen met de waarde die hij hecht aan zijn geloofwaardigheid (*hypothese I-1*) en de hoogte van de

kosten die verbonden zijn aan implementatie (*hypothese I-2*). Hoe hoger de politieke, economische en ideologische kosten, hoe kleiner de kans dat een staat zijn afspraken nakomt. Alhoewel dit betekent dat de kans klein is dat een staat *duur* gezamenlijk beleid uitvoert, blijkt hij dit soms toch te doen, namelijk als hij 'in de tang genomen wordt'. Dit betekent dat hij door middel van rechtszaken gelijktijdig onder druk gezet wordt op supranationaal en op nationaal niveau (*hypothese I-3*). Supranationale instellingen alléén, zonder gerichte pressie van de kant van nationale groepen, kunnen geen implementatie bewerkstelligen tegen de zin van een regering. Sterke pressie van alléén maatschappelijke actoren op nationaal niveau zou theoretisch wel voldoende zijn voor implementatie, op voorwaarde dat de staat een zwakke interne machtspositie heeft. Dit geval deed zich niet voor in deze case-study. Een actieve opstelling van supranationale actoren in wisselwerking met pressie op nationaal niveau kan de kosten van non-implementatie hoger maken dan die van implementatie van duur beleid. Voorzover er sprake is van 'supranationale autonomie' wortelt deze dus niet in het vermogen van supranationale instellingen op eigen kracht implementatie af te dwingen, maar in hun vermogen de naleving van overeenkomsten duurder te maken dan door de lidstaten werd ingeschat door de samenwerking die zij ontwikkeld hebben met nationale rechters en doordat het Hof verdergaande interpretaties geeft en de reikwijdte van besluiten verder oprekt dan door de lidstaten bedoeld was. Tenslotte blijken staten lering te trekken uit dergelijke ervaringen. Als zij zich gedwongen hebben gezien duur gezamenlijk beleid te implementeren, zullen zij terughoudend zijn nieuw gezamenlijk beleid op dat gebied overeen te komen (*hypothese I-4*).

8.3 HET INSTITUTIONEEL-REALISME ALS PROBLEEMVERSCHUIVER

In hoofdstuk 1 heb ik uiteengezet dat het neo-realisme en het neo-institutionalisme in de problemen komen als ze willen verklaren onder welke voorwaarden staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren. Het *institutioneel-realisme* heeft dezelfde harde kern als deze beide benaderingen: het internationaal systeem is anarchisch, staten zijn de centrale handelende eenheden en het machtsstreven is hun handelingsmotief. Het heeft de benaderingen echter aangevuld met drie elementen: een onderscheid tussen de *externe structuur* en de *externe omgeving* van staten, de invloed van de *interne structuur* op de gedragsmogelijkheden van staten en de *onbedoelde negatieve effecten* van internationale instituties. De drie toevoegingen aan de 'harde kern' vinden we terug in de geformuleerde hypothesen: de externe structuur en externe omgeving in hypothesen V-2, O-4 en I-1, de interne structuur als verklarende factor voor het gedrag van staten in hypothesen V-1, O-2 en I-2 (politieke en ideologische kosten), O-3a, O-3b en I-3 en de negatieve effecten van instituties in de hypothesen O-4, I-3 en I-4. In hoeverre het institutioneel-realisme de in hoofdstuk 1 gesignaleerde problemen kan oplossen dankzij deze toevoegingen behandel ik in de volgende subparagraaf.

8.3.1 Neo-realisme, neo-institutionalisme en institutioneel-realisme

Op grond van de *neo-realistische benadering* is te verwachten dat een staat géén duur gezamenlijk beleid goedkeurt en dure overeenkomsten *niet* uitvoert, omdat duur beleid de machtspositie van de staat ten opzichte van andere staten zou verzwakken. Het neo-realisme kan derhalve niet verklaren dat staten soms wel duur gezamenlijk beleid goedkeuren, tenzij als gevolg van misrekeningen. De neo-realisten blijken in zoverre

gelijk te hebben, dat relatieve machtsposities en misrekeningen inderdaad een belangrijke rol spelen bij de goedkeuring van duur beleid. Het *institutioneel-realisme* kan echter beter verklaren onder welke voorwaarden dergelijke misrekeningen ontstaan. De kans op misrekeningen neemt toe naarmate staten sterker verandering wensen onder druk van een onaantrekkelijke status quo, met name in combinatie met tijdsdruk, zonder zelf een duidelijke voorkeur te hebben ten aanzien van de gewenste verandering. In dat geval kan een supranationale 'agenda-setter' de agendavorming sterk beïnvloeden. Indien de 'agenda-setter' zijn informatievoorsprong benut, vergroot dit de kans dat de staten instemmen met duur beleid.

De *neo-realist*en hebben ongelijk als ze beweren dat staten dergelijk 'bij vergissing' overeengekomen duur beleid dan niet zullen implementeren. Het *institutioneel-realisme* laat zien dat staten dit onder bepaalde omstandigheden wél doen. In de volgende twee situaties voeren staten duur beleid uit, ondanks de daarmee verbonden kosten: ten eerste, als actoren op nationaal niveau pressie voor implementatie uitoefenen en de staat een lage polariteit heeft, of, ten tweede, als supranationale actoren en actoren op (sub-)nationaal niveau gelijktijdig pressie uitoefenen voor implementatie. In dat tweede geval implementeert de staat zelfs als hij een hoge polariteit heeft.

*Neo-institutionalist*en als Keohane menen dat staten duur gezamenlijk beleid goedkeuren als ze lid zijn van een succesvol regime en de externe structuur stabiel is. Het neo-institutionalisme komt echter in problemen, omdat staten soms juist duur beleid goedkeuren terwijl de externe structuur *niet* stabiel is (zoals in 1956 en in de jaren zeventig). Bovendien kunnen de mate van stabiliteit van de externe structuur en het lidmaatschap van een succesvol regime het gedrag van staten soms wel en soms niet verklaren. Het *institutioneel-realisme* is wel in staat deze variantie te verklaren. Het maakt een onderscheid tussen de externe structuur en de externe omgeving en laat zien dat staten in een omgeving met een zeer hoge institutionele dichtheid in een situatie van dreigende of reële instabiliteit de voorkeur kunnen geven aan intensivering van samenwerking in plaats van unilaterale strategieën. Of intensivering van samenwerking slaagt, is afhankelijk van de mate van convergentie van voorkeuren van de staten wier deelname cruciaal is. De situatie kan zich voordoen dat de voorkeuren van de cruciale staten onvoldoende duidelijk zijn omdat zij verandering willen zonder precies te weten welk beleid daarvoor het meest geschikt is. In die situatie kan intensivering van samenwerking slagen dankzij de interventie van een supranationale agenda-setter als de Commissie. Indien, daarentegen, de voorkeuren van de cruciale staten sterk uiteenlopen zal ondanks een onaantrekkelijke status quo intensivering van samenwerking niet slagen.

*Neo-institutionalist*en hebben ook een probleem als zij willen verklaren waarom staten gemaakte afspraken naleven. Zij verwachten dat staten die lid zijn van een succesvol regime duur beleid ondanks de hoge kosten uitvoeren om nog hogere kosten als gevolg van schade aan hun reputatie of aan het regime (als gevolg van precedentwerking) te voorkomen. Het lidmaatschap van een regime en de daaruit voortvloeiende bezorgdheid over de eigen reputatie en de werking van het regime kunnen niet verklaren dat staten duur beleid soms wel en soms niet uitvoeren. Het *institutioneel-realisme* laat zien dat bezorgdheid over de eigen reputatie een belangrijke rol speelt. Deze bezorgdheid leidt er toe dat ze zich inspannen om niet-naleving te rechtvaardigen door te wijzen op specifieke nationale omstandigheden, ontbrekende

gegevens, een foutieve interpretatie van de gegevens door de Commissie of gebrekkige naleving door andere lidstaten (zie paragraaf 5.3, 7.2). Zolang alleen de andere lidstaten en de Commissie bij toezicht op naleving betrokken zijn, leidt de bezorgdheid er echter *niet* toe, dat lidstaten duur beleid alsnog implementeren. Dankzij de institutionele dichtheid, het grote aantal besluiten en de frequentie van contacten brengt niet-naleving van één enkel besluit geen dusdanige schade toe aan de reputatie in een volgende onderhandelingsronde dat dit de kosten van niet-naleving onaanvaardbaar hoog maakt. De kosten van niet-naleving nemen toe als het Hof bij de procedure betrokken wordt. Een (dreigende) veroordeling door het Hof ervaren lidstaten als zeer ongewenst. Gelijktijdige veroordeling door de nationale rechter drijft de kosten van niet-naleving zodanig op dat ze de kosten van naleving overtreffen. In tegenstelling tot wat Keohane verwacht, blijkt uit het empirisch onderzoek niet dat de angst voor precedentwerking een rol speelde bij de beslissingen van lidstaten om duur beleid al dan niet te implementeren, zelfs al waarschuwde het Europees Parlement er wel voor (zie paragraaf 5.3.4). Hoe is anders te verklaren dat Nederland, dat groot belang had bij zijn lidmaatschap van de EEG en een goed functionerende douane-unie, van 1958 tot 1973 artikel 119 niet implementeerde? Naleving respectievelijk niet-naleving door de EEG-staten van hun verplichtingen lijkt niet goed te verklaren op basis van neo-institutionalistische veronderstellingen, maar lijkt beter te verklaren op grond van de institutioneel-realistische analyse die aandacht heeft voor de combinatie van pressie op sub-nationaal en supranationaal niveau en de wijze waarop deze pressie andere strategieën dan implementatie om de geloofwaardigheid te 'immuniseren' te duur maakt.

Dankzij de elementen die het toevoegt aan de harde kern lijkt het *institutioneel-realisme* dus inderdaad beter in staat het gedrag van staten te verklaren dan het *neo-realisme* en het *neo-institutionalisme*. In de volgende subparagraaf neem ik die elementen onder de loep die het institutioneel-realisme toevoegt aan de harde kern.

8.3.2 Externe structuur en externe omgeving

Het institutioneel-realisme veronderstelt dat de effecten van veranderingen of instabiliteit in de externe structuur op het gedrag van staten worden gefilterd door de externe omgeving. Deze heeft een bepaalde interactiecapaciteit, afhankelijk van niet-structurele systeemkenmerken als de stand van de technologie en de institutionele dichtheid.

Staten blijken zich anders te gedragen als zij deel uitmaken van een omgeving met een zeer hoge institutionele dichtheid dan neo-institutionalisten en neo-realisten lijken te denken. Staten reageren niet met unilaterale alternatieven op externe instabiliteit, in de zin van ontwikkelingen waardoor de voorspelbaarheid van de omgeving en de relatieve capaciteit van de organisatie dreigen te verminderen, maar met intensivering van de bestaande samenwerking. Dit spoort niet met de veronderstelling van Keohane, dat een staat nieuw internationaal beleid niet goedkeurt als hij onzeker is over de potentiële lange-termijnpobbrengst van het gezamenlijke beleid (zie paragraaf 1.4).

Externe instabiliteit kan het gevolg zijn van dreigende veranderingen in de externe structuur of van instabiliteit in een van de lidstaten in de organisatie, waardoor de machtspositie van de organisatie en daarmee van de betrokken staten tegenover andere staten dreigt te verzwakken en de besluitvormingscapaciteit dreigt af te nemen. Als nu

de status quo onaantrekkelijk is als gevolg van (dreigend) machtsverval van de organisatie zal volgens het institutioneel-realisme bij hoge interactiedichtheid een nieuwe gezamenlijke overeenkomst aantrekkelijker zijn dan unilaterale oplossingen. Staten sluiten in dat geval zelfs een nieuwe overeenkomst met een instabiele staat die al deel uitmaakt van de organisatie om die staat sterker te maken ten behoeve van de groep als geheel. Neo-realist Grieco meent dat staten alleen bereid zijn een 'bondgenoot' een dergelijk voordeel toe te kennen indien er een gemeenschappelijke vijand is (cf. Grieco 1990, 45). Volgens het institutioneel-realisme kunnen lidstaten van een succesvolle organisatie hier ook mee instemmen zonder dat direct sprake is van een externe vijand, en is het voldoende dat de machtspositie van de organisatie dreigt te verzwakken. Bij Grieco varieert dus wel de 'gevoeligheid' van staten voor de ongelijke verdeling van de opbrengsten van samenwerking op grond van veranderingen in de externe omgeving, maar komt deze gevoeligheid alleen tot gelding als ze een gezamenlijke vijand hebben. Volgens het institutioneel-realisme verandert het gedrag van staten ook om andere redenen, namelijk omdat zij in een omgeving met zeer hoge interactiecapaciteit hun relatieve machtspositie zo definiëren dat het versterken van de relatieve machtspositie van de succesvolle organisatie waar zij lid van zijn daarvan deel uitmaakt.

De 'filterende werking' van de externe omgeving kan echter onvoldoende verklaren waarom soms wel, soms geen overeenkomst tot stand komt, zoals ik al opmerkte bij de bespreking van hypothese V-2. Om initiatieven voor verdergaande samenwerking te doen slagen is het noodzakelijk dat de staten wier deelname cruciaal is voldoende overeenstemmen ten aanzien van de wijze waarop de machtspositie van de organisatie hersteld moet worden, dan wel voorkeuren hebben met een lage intensiteit waardoor de supranationale actor ruimte heeft om een bepaalde convergentie te creëren. Naarmate de voorkeuren van staten sterker uiteenlopen en een hogere intensiteit hebben is de kans kleiner dat externe instabiliteit beantwoord wordt met intensivering van samenwerking. Dit betekent niet dat het gedrag van de eenheden in het systeem in de eerste plaats verklaard kan worden op basis van kenmerken op het niveau van de eenheid in plaats van systeemkenmerken. Het betekent wel dat het probleem waar de neo-institutionalisten mee kampen, namelijk om het gedrag van staten bij externe instabiliteit te verklaren, slechts opgelost kan worden door middel van een analyse die behalve systeem- ook proceskenmerken meeneemt en behalve het systeemniveau ook het niveau van de eenheden en hun voorkeursvorming betreft.

De dynamiek tussen 'extern' en 'intern' blijkt ook mede te verklaren waarom de lidstaten van de EU belangrijke besluiten voor verdieping van de samenwerking op economisch of monetair gebied met enige vertraging telkens gepaard lieten gaan met vooruitgang op het gebied van sociaal beleid. Als staten in het licht van de externe instabiliteit besluiten om samenwerking te intensiveren, willen zij verzwakking van hun interne machtspositie en interne instabiliteit als gevolg van verzet tegen nieuwe initiatieven voorkomen, omdat zij de instemming van parlement of bevolking nodig hebben voor de goedkeuring van nieuwe initiatieven en de medewerking van actoren op nationaal niveau voor de implementatie van nieuw beleid. Derhalve kunnen staten belang hechten aan initiatieven die laten zien dat een gemeenschappelijke markt 'in het belang is van iedereen' en dat een verenigd Europa 'een sociaal gezicht' heeft. Zij zullen het zich niet snel permitteren dergelijke initiatieven ronduit af te wijzen. Of een staat instemt met *duur* supranationaal sociaal beleid is afhankelijk van zijn relatieve

machtspositie, zijn interne machtspositie en zijn gevoeligheid voor pressie. Dit brengt ons bij de tweede toevoeging van het institutioneel-realisme aan de andere benaderingen: de interne structuur.

8.3.3 De *interne structuur* van staten

Het gedrag van een staat hangt samen met zijn materiële capaciteiten, zoals zijn omvang en de kwetsbaarheid van zijn economie, en zijn interne structuur: de mate van staatsinterventie in markt en maatschappij, de machtsverhoudingen tussen staat en samenleving (interne polariteit) en de stabiliteit van de machtsverhoudingen. Uit het empirisch onderzoek is echter gebleken dat de *relatieve* machtspositie van een staat zijn gedrag in onderhandelingen beter verklaart dan de *interne* machtspositie (vgl. hypothese O-1 en hypothese O-3a). Toch betekent dit niet dat de interne structuur een overbodige uitbreiding van het model was.

Ten eerste is de interne structuur van belang om de politieke en ideologische kosten en baten van een voorstel vast te stellen. De interne polariteit bepaalt mede de effectiviteit van pressie van maatschappelijke groepen en de kosten die voor een regering verbonden zijn aan het negeren van die pressie: hoe lager de polariteit, hoe hoger de politieke kosten of baten als gevolg van pressie tegen respectievelijk voor een voorstel. Het tweede kenmerk van de interne structuur, de mate van staatsinterventie in markt en samenleving, is een van de elementen die de ideologische kosten beïnvloeden: hoe hoger de mate van staatsinterventie, hoe groter het aantal beleidsinstrumenten dat een staat ter beschikking heeft en hoe beter de 'goodness of fit' (zie paragraaf 3.4.4). De hoogte van politieke en ideologische kosten speelt een rol bij het vaststellen van de intensiteit van de voorkeur van een lidstaat (hypothese V-1) en daarmee de kans dat een staat tijdens de onderhandelingen instemt met een voorstel voor gezamenlijk beleid (hypothese O-2) en de waarschijnlijkheid dat de staat gezamenlijk beleid uitvoert.

Ten tweede is de interne polariteit een van de elementen die verklaren onder welke voorwaarden de *tying-hands* strategie (hypothese O-3b) succesvol is.

Ten derde is de interne polariteit mede van belang om het gedrag van de staat in de implementatiefase te verklaren (hypothese I-3): een natie-staat met *lage* polariteit implementeert duur gezamenlijk beleid indien hij onder druk wordt gezet door maatschappelijke groepen; een natie-staat met *hoge* polariteit implementeert duur gezamenlijk beleid alleen indien hij op subnationaal en supranationaal niveau tegelijkertijd onder druk wordt gezet.

8.3.4 De *negatieve effecten* van instituties

Het institutioneel-realisme stelt dat de inbreng van supranationale actoren een van de factoren is die verklaren dat lidstaten soms duur gezamenlijk beleid goedkeuren en uitvoeren. In zijn onderzoek stelt liberaal-intergouvernementalist Moravcsik echter dat 'supranational entrepreneurs have only a rare and a secondary impact' (Moravcsik 1998, 485), want regeringen zijn 'better informed than supranational actors' (Moravcsik 1998, 479). Volgens Wallace heeft Moravcsik zijn onderzoek te sterk gebaseerd op mémoires van en interviews met nationale politici, die niet de neiging zullen hebben 'to credit the Commission with critical influence' (Wallace 1999, 158). Wallace trekt Moravcsiks inschatting van de rol van supranationale actoren, mijns inziens terecht, in twijfel. De veronderstelling dat de lidstaten altijd beter geïnformeerd zijn dan

supranationale actoren spoort in ieder geval niet met de uitkomst van mijn onderzoek. Daaruit blijkt namelijk dat bij de agendavorming en onderhandelingen de Commissie de agenda kan sturen indien lidstaten een onvoldoende duidelijke voorkeur hebben; dat de Commissie gebruik kan maken van de korte tijdshorizon van de regeringen en daardoor bindende toezeggingen verkrijgt voor het ontwikkelen van toekomstig beleid, die de lidstaten later betreuren; dat het optreden van de Commissie in samenspel met het streven van afzonderlijke lidstaten om een voorhoederol te spelen kan leiden tot hogere normen dan de overige lidstaten wenselijk achten. Supranationale instituties zijn volgens het institutioneel-realisme derhalve meer dan wat Moravcsik een 'intergovernmentalist institutional facilitator' noemt (Moravcsik 1993a, 518).

Moravcsik associeert het idee dat er een vorm van 'supranational entrepreneurship' of 'engrenage' is met het 'spill-over' begrip in het neo-functionalisme en de pad-afhankelijkheid in het historisch-institutionalisme. Hij bestrijdt dat 'European institutions (...) have imposed unwanted policies on certain governments' (Moravcsiks 1998, 491) en meent dat lidstaten 'calculated the consequences in great (and, for the most part, accurate) detail' (Moravcsik 1998, 492). De fout die hij maakt, is dat hij zich beperkt tot de eerste twee fases van besluitvorming, de voorkeursvorming en de onderhandelingen, maar dat hij niet uitwerkt wat de gevolgen zijn van besluiten, die soms wel degelijk anders uitvallen dan de lidstaten verwachtten op grond van hun eerdere kosten-batenafwegingen. Tot dat besef komen zij dan op het moment dat ze deze besluiten moeten uitvoeren, zoals ik in hoofdstuk 7 heb laten zien. Verschillende lidstaten, inclusief Frankrijk en de Bondsrepubliek, beseften pas de reikwijdte van sommige overeenkomsten op het moment dat de Commissie hun een aanmaning stuurde wegens nalatigheid, of als het Hof in een prejudiciële beslissing de overeenkomst interpreteerde. Dit leidde er meermaals toe dat een Verdragsartikel of richtlijn een bredere of andere betekenis kreeg dan de lidstaten bedoeld hadden op het moment dat ze de bepaling vastlegden, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de definitie van gelijk loon (*Defrenne-1*, *Barber*) en gelijke behandeling (*Marshall*). Als gevolg van het optreden van supranationale actoren moesten de lidstaten meer dan eens vaststellen dat de overeenkomst die ze hadden goedgekeurd duurder was dan ze op het moment van goedkeuring hadden gedacht. Het Hof kan bovendien door zijn uitspraken de *agenda-setting power* van de Commissie ten opzichte van de Raad versterken door vast te stellen dat de in een verdragsbepaling of richtlijn geformuleerde doelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden met behulp van de bestaande regelgeving. De Raad verliest daarmee het argument dat een communautair initiatief ongepast zou zijn omdat het buiten het Verdrag valt, omdat dergelijke uitspraken de Commissie legitimeren om met verwijzing naar de door de lidstaten zelf goedgekeurde doelstellingen in bestaande instrumenten weer nieuwe voorstellen op de agenda te zetten.

Verhoging van de kosten van gezamenlijk beleid kan gebeuren op een dusdanige wijze dat de lidstaten weinig verweer hebben, namelijk als het Hof bij een prejudiciële beslissing of een inbreukprocedure de tactiek hanteert om een juridisch principe te formuleren dat niet geldt in de zaak die aan de orde is. Het Hof bemoeilijkt daarmee verzet op het moment zelf, terwijl het principe wel vastgelegd is en het in latere zaken kan worden toegepast (cf. Alter 1998, 131). Evenals de Commissie benut het Hof dus de korte-termijnhorizon van regeringen om stapsgewijs een 'bold doctrine' op te bouwen die hen uiteindelijk confronteert met onvoorziene consequenties van hun overeenkomsten (cf. Mattli en Slaughter 1995, 190). De prejudiciële beslissingen op het

gebied van gelijke rechten laten eveneens voorbeelden van deze tactiek zien. In *Defrenne-I* (Zaak 80/70) vroeg de Belgische rechter niet of artikel 119 directe werking had, maar de Advocaat-Generaal wees op de mogelijkheid dat dit het geval kon zijn. In *Defrenne-II* (Zaak 43/75) stelde de Belgische rechter vervolgens zelf de vraag en kende het Hof directe horizontale werking toe aan de bepaling in artikel 119. Deze uitspraak deed op haar beurt de vraag rijzen of ook richtlijnen een horizontale werking konden hebben. In *Marshall* (Zaak 152/84) beantwoordde het Hof de vraag ontkennend, maar maakte het wel van de gelegenheid gebruik om de directe *verticale* werking uit te breiden, waardoor particulieren de richtlijn niet alleen konden inroepen tegenover de staat als overheid maar ook tegenover de staat als werkgever (zie paragraaf 7.2.3). Het Hof lokte dus mogelijkheden uit om zich over de directe werking van het Europees recht uit te spreken en deze stapsgewijs uit te breiden, waardoor niet-naleving van overeenkomsten voor de lidstaten minder lonend werd.

Bovendien ontdekten lidstaten dat zij minder mogelijkheden hadden om zich aan implementatie te onttrekken dan zij verwachtten als gevolg van de 'tang' van nationale en supranationale pressie. Aangezien in een zaak waarin een prejudiciële beslissing gevraagd is de *nationale* rechter uiteindelijk uitspraak doet en een regering in een EU-lidstaat zich gewoonlijk aan de uitspraken van nationale rechters gebonden voelt, zouden lidstaten de onbedoelde effecten van het optreden van het Hof kunnen beperken door de band tussen nationale rechtbanken en Hof te verzwakken en de mogelijkheden voor prejudiciële beslissingen te beperken. Lidstaten hebben enkele keren een voorstel daartoe gedaan, zoals Groot-Brittannië in de aanloop naar 'Amsterdam', maar er nooit voldoende steun voor gevonden (cf. Alter 1998, 140). Het is de lidstaten evenmin gelukt een wig te drijven tussen nationale en Europese rechters. De pogingen van regeringen om nationale rechters de hen onwelgevallige uitspraken van Europese rechters niet rechtsgeldig te doen verklaren, zijn afgeketst op de trouw van nationale rechters aan 'the rule of law' en het gezamenlijk belang van nationale en Europese rechters bij het respect voor en de effectiviteit van het Europees recht (cf. Alter 1998, 134).

De effectiviteit van de 'tang' is echter niet alleen afhankelijk van de loyale medewerking van de nationale rechters, maar ook van de mogelijkheden voor burgers om klachten in te dienen en de mate waarin de nationale rechter zich beroept op Europese wetgeving en prejudiciële beslissingen vraagt. De effectiviteit varieert derhalve tussen de lidstaten, met Groot-Brittannië (veel klachten, veel prejudiciële beslissingen) en Frankrijk (zeer weinig klachten, tot 1991 geen prejudiciële beslissingen) als twee uitersten op het gebied van gelijke-rechtenwetgeving. Realisten hebben dus gelijk als zij stellen dat de autonomie van het Hof beperkt is (zie paragraaf 3.4.4). Zij vergissen zich echter als ze menen dat de beperking vooral het gevolg is van de dominante rol van de lidstaten op supranationaal niveau. De 'marge de manoeuvre' van het Hof wordt met name bepaald door de nationale institutionele vormgeving van de rechtspraak.

Het institutioneel-realisme stelt 'onbedoelde gevolgen' echter niet gelijk met het neo-functionalistisch 'spill-over'-concept. Het veronderstelt immers niet dat de onbedoelde gevolgen van samenwerking tot steeds verdere uitbreiding en verdieping van samenwerking zullen leiden. Integendeel: het onbedoeld goedkeuren van duur beleid kan een 'boemerang-effect' veroorzaken, namelijk de beslissing van de lidstaten

om voortaan de potentiële kosten op dit beleidsterrein extra zwaar te wegen in hun voorkeursvorming op dit terrein.

8.4 DUUR EN DWARS

Een staat ligt dwars zodra samenwerking ertoe leidt dat hij zijn nationale beleid moet aanpassen. Hij is dwarser, naarmate hij verwacht dat de aanpassingen duurder zijn. Staten in de EU hebben niettemin dergelijk duur beleid goedgekeurd op het gebied van gelijke rechten voor vrouwen en mannen. Had het aan Frankrijk gelegen, dan werd een Franse vrouw nog steeds geen gevangenisdirecteur. Had de Bondsrepubliek haar eigen voorkeur gevolgd, dan betaalde de werkgever als boete voor discriminatie bij sollicitaties nog steeds 2,31 DM. Had Nederland zelf mogen beslissen, dan had het gehuwde vrouwen graag nog wat langer pensioenloos oud laten worden. En Groot-Brittannië had alle werknemers in kleine bedrijven het liefst nog wat langer van gelijke behandeling uitgesloten.

Het gelijke-rechtenbeleid dat de lidstaten tussen 1957 en 1992 goedkeurden stelt hen nog regelmatig voor dure verrassingen, vooral door de combinatie van 'legal activism' (de klachten die gediscrimineerde vrouwen en mannen indienen bij nationale rechters) en 'judicial activism' (de supranationalistische interpretaties door het Hof), prejudiciële beslissingen en inbreukprocedures. De *Bondsrepubliek* had in december 1975 haar handtekening gezet onder de gelijke-behandelingsrichtlijn in de overtuiging dat ze erin geslaagd was de dure onderdelen zoals sociale zekerheid en de verplichte instelling van een Gelijke-Kansencommissie eruit te verwijderen en dat ze haar wetgeving niet hoefde aan te passen. Dat ze zich daarin schromelijk vergist had, maakte het Hof haar in de jaren tachtig al duidelijk. Meer recent bleek zelfs de Duitse grondwet in strijd te zijn met de richtlijn. Het Hof verklaarde in januari 2000 de klacht van Tanja Kreil gegrond (*Kreil v. Bundesrepublik Deutschland*, Zaak 285/98). Kreil had in het Duitse leger een andere carrière voor ogen dan bij een militair muziekkorps of de geneeskundige dienst, maar ze werd daarin gehinderd door het grondwettelijk verbod voor vrouwen om wapens te dragen. Het Hof oordeelde dat een dergelijke algehele uitsluiting van vrouwen van alle functies in de gewapende dienst van de krijgsmacht niet was toegestaan op grond van de richtlijn. Op 1 december 2000 stemde de *Bundestag* in met een aanpassing van de Duitse grondwet (artikel 12a§4) om het Kreil-arrest uit te voeren.

Frankrijk had diezelfde gelijke-behandelingsrichtlijn in 1975 ijverig gesteund: de Franse wetgeving was al hervormd en op het gebied van gelijkheid had Frankrijk toch een voorsprong. Dat ook het Franse verbod op nachtarbeid voor vrouwen onder het discriminatieverbod in de richtlijn viel, werd lange tijd genegeerd. De vakbeweging en verschillende politieke partijen waren tegen de afschaffing van het verbod, dus waarom zou een regering haar vingers eraan branden? De Commissie maande 'Parijs' vergeefs, het Hof veroordeelde Frankrijk wegens niet-naleving (Zaak 197/96). Al even vergeefs. De Commissie benutte haar in 'Maastricht' nieuw verworven rechten en bracht Frankrijk opnieuw voor het Hof wegens niet-naleving van het eerdere arrest (Zaak 224/99). Ze vroeg het Hof een boete op te leggen van 142.425 euro per dag dat Frankrijk in gebreke bleef. Frankrijk heeft het oordeel van het Hof ditmaal niet afgewacht: ondanks het verzet van de vakbeweging heeft het parlement op 28 november 2000 na een 'levendig debat' maatregelen goedgekeurd om het verbod op nachtarbeid op te heffen.

Groot-Brittannië ontdekte onlangs dat zelfs zijn *Winter Fuel Payment* moest voldoen aan de non-discriminatie-norm uit de sociale-zekerheidsrichtlijn (*The Queen v. Secretary of State for Social Security, ex parte: J. H. Taylor*, Zaak 382/98). *Nederland*, tenslotte, worstelt nog regelmatig met de dure gevolgen van artikel 119 en het *Barber*-arrest voor de pensioenrechten van vrouwen (zie bijvoorbeeld arrest Hoge Raad van 3 december 1999, Zaak C98/003HR).

De lidstaten van de EU hebben dus duur gezamenlijk beleid goedgekeurd op het gebied van gelijke rechten. In sommige gevallen waren ze zich ervan bewust dat het beleid duur was op het moment van goedkeuring. In andere gevallen ontdekten ze dat ze zich misrekend hadden. In nog andere gevallen veranderde het supranationale Hof de oorspronkelijke kostenafweging zonder dat de lidstaten dit konden verhinderen. Lidstaten voerden dit dure beleid in vrijwel alle gevallen uit - zo minimalistisch mogelijk, zo traag mogelijk, met zoveel mogelijk verzinsels en uitvluchten en na lange inbreukprocedures: maar ze voerden het uit. Dankzij de institutioneel-realistische benadering van internationale betrekkingen is duidelijker geworden onder welke voorwaarden dwarse staten bereid zijn om vrouwen hun dure rechten te verlenen.

SUMMARY

EXPENSIVE WOMEN, UNWILLING STATES

An institutional-realist view on the making and implementation of European policy

This book is a study of state behaviour. It endeavours to answer the question, under which conditions a state approves and, subsequently, implements expensive common policies. A common policy is expensive in the following three cases: a) the policy does not seem to fit state interests, as it is expected to be more expensive (calculating the ideological, political, or economic costs and benefits) than the original preference of the state; b) the expected costs are higher than for other states; and c) implementation is more expensive than expected. The aim of this research is to investigate whether a theoretical model that is based on *institutional-realism* is able to explain state behaviour where dominant IR theories run into trouble.

Chapter one shows why dominant approaches of IR are not able to explain convincingly under which conditions states approve expensive common policies. *Neo-realists* are pessimistic about the prospects for cooperation in an anarchic international system. They expect states not to cooperate unless their power is enhanced by cooperation. How, then, can they explain highly institutionalised cooperation in Western Europe where states even have created supranational institutions, meaning that states have consented to give up formal policy autonomy? *Neo-institutionalism* explains why states in an interdependent world have an interest in institutionalising cooperation, but it cannot explain the changing fortunes of cooperation as it lacks a theory of preference formation. *Neo-functionalists* expected that cooperation, once started, would further develop pushed by spill-over processes following a functional logic. However, cooperation has developed, not according to functional logic but according to the whimsical rhythm of political decisions. Moreover, as neo-functionalism lacks a solid theoretical core, it is unable to offer anything but ad hoc-explanations. *Institutional realism* intends to deal with these weaknesses, bringing together insights from general theories of international relations in an analysis which takes into account both the external and the internal structure of states and the way in which states define their preferences in the context of institutionalised cooperation.

In *chapter two*, I present an institutional-realist framework enabling me to analyse the effects of structural change in the international system on state behaviour, and vice versa. As follows from the focus of my research, the state is assumed to be the central actor in the international system. Moreover, it is assumed to be a unitary actor in its dealings with other states. I distinguish three levels in the international system. The first level is *the external structure* of the state. It is anarchic and it displays a certain polarity, depending on the distribution of capabilities in the system. The second level is *the external environment* of the state. The effect of change in the external structure on the behaviour of states is filtered by the environment, which has a certain *interaction capacity*. The interaction capacity changes depending on non-structural systemic characteristics like technological development and institutional density. The external environment of states has changed profoundly in the past decades, due to technological changes which have accelerated and intensified the internationalisation of production, services and

capital and have increased interstate interdependence. Institutional density has expanded as well: in an anarchic system that is characterised by interdependence, states lose their policy autonomy and become more vulnerable. They learn that unilateral strategies (protectionism) become less profitable compared to multilateral strategies (policy co-ordination). Transaction costs constitute an incentive to institutionalise cooperation. In a stable system with a high polarity, it is easier to create formal institutions like international organisations, than in a system which is characterised by instability and low polarity. Once institutions exist, they increase the interaction capacity and the stability of the external environment. The filter becomes thicker. Change in the external structure will therefore lead to different changes in state behaviour than in an environment characterised by low interaction capacity. For instance, states that are member of an international organisation will, as a reaction to a supposed or real change in the external structure, decide to continue existing cooperation or even intensify it, instead of choosing a unilateral strategy. The third level is *the internal structure* of a state. The effects of external changes are not the same for all states. They are influenced by the material capabilities of a state, like its size and the vulnerability of its economy. The more limited its capabilities, the more a state will value common agreements. The probability that a state reacts effectively to external changes and the speed of its reaction are influenced by the extent of state intervention in market and society, the power relations between government and society (internal polarity) and the stability of those relations. In turn, the reactions of states to external changes may influence the interaction capacity of the external environment and the polarity of the external structure.

Within this structural framework, policy processes take place. In *chapter three*, the decision-making process in the EU is analysed, an environment presenting a very high degree of interdependence and institutional density. I first set out how national preferences are constituted. The preference a state tables in international negotiations has a certain intensity, depending on the expected size of the economic, ideological and political costs of the proposed policy. The political costs depend on the strength of social pressure on the government in favour of a proposal or against it, and the effectiveness of social pressure, which in turn depends on the resources of the pressure groups and the internal polarity of the state. Ideological costs depend on the compatibility of the proposal with existent government policies. At supranational level the state negotiates with other states within a framework of formal and informal rules and practices. The supranational executive acts as agenda-setter and broker. Whether a state approves an expensive common policy, depends on the stability of the external environment, the material capabilities of the state, the intensity of its preferences, the internal polarity and the intervention of the supranational executive. Whether a state implements an expensive common policy depends on the economic, ideological and political costs. They are determined by the extent of state intervention, the internal polarity and the pressure by social groups at the national level and the intervention of supranational actors at the supranational level. Implementation of expensive policies may cause a boomerang effect: in the next round of negotiations, states will not conclude other than 'minimum common denominator'-agreements. From this theoretical framework I deduce hypotheses about the conditions under which states approve and implement expensive common policies.

In *chapter four* I argue that EU-gender equality policies offer an excellent case to test the hypotheses: in the first place, three periods can be distinguished. This allows me to apply literal replication as well as theoretical replication. Moreover, in the field of gender equality, changes in the behaviour of states are visible which cannot be explained by neo-institutionalism. In the second place, equality policies are part of social policies, a domain where member states are jealous of their autonomy as it constitutes the core of the welfare state, involving many public and private actors. Moreover, social politics are institutionalised differently in each member state. States are reluctant to harmonise social policies, so if they approve common policies under the conditions formulated by institutional realism, the model is put to a rather strong test.

The three empirical chapters are 'analytic narratives'. I have reconstructed the decision-making processes of gender equality policies between 1955 and 1992, using primary and secondary sources. I have restricted investigations to four member states, differing in size, internal structure, and preference concerning supranational gender equality policies: France, Germany (together the 'minimal contributing set'), the Netherlands and Great Britain.

Chapter five analyses the first period, from 1955 until 1968. France put equal pay on the agenda of the negotiations for a customs union, as the weak French government needed social harmonisation in order to convince its parliament to ratify the treaty. The issue was highly controversial. Both Germany and the Netherlands fiercely opposed social harmonisation to be included in the treaty as a precondition to liberalisation. Whereas in France women were entitled to equal pay for equal work, in the Netherlands the principle of equal pay was still contested as women were supposed to have 'different needs' than men. Dutch exportations benefited from low wages in general, and even lower female wages, up to 45% lower than men's wages for the same work. After long and tedious discussions, Germany accepted to include the equal pay principle in the treaty. Domestic changes (the ruling by a national court and a compromise reached by employers and trade unions) had reduced the expected costs of such an obligation, and Germany wanted to obtain concessions from France on more expensive social claims. Without German backing, the Netherlands reluctantly had to give in. However, when they signed the treaty, they declared that as regards equal pay, they could not be obliged to do better than France did.

According to the treaty, article 119 on equal pay had to be implemented by December 1961. Despite some pressure by the Commission, the European Parliament, and the trade unions, member states did not make real progress. By 1968, for the same work, women earned on average still 10-25% less than men did. Dutch women still did not have a legal right to equal pay, no government had annulled collective bargains containing different wages for men and women, and the system for the classification of functions discriminated against women. Equal pay was too expensive, and the weakness of pressure both by national and supranational actors did not increase costs of non-compliance.

Chapter six deals with major political changes that occurred during the second period (1969-1978). Societal unrest brought governments to power being very susceptible to pressure for social and political reforms. Relations between the EEC and the US deteriorated. Relations within the EEC shifted due to Great Britain's entry into the EEC and German *Ost-Politik*. This combination of internal and external instability

changed the costs of supranational social policies. New common policies in the field of economic integration were necessary, but needed popular support in view of the vulnerable internal position of member state governments. The European Commission seized the opportunity to put gender equality on the supranational agenda. It succeeded because of strong internal pressure for gender equality in the member states by the women's liberation movement, changes in women's electoral behaviour, and the pressure that was exercised by the UN-International Women's Year. Moreover, economic costs made unilateral gender equality policies unattractive. The member states approved binding directives in the field of equal pay, equal treatment in the labour market and equal treatment in social security. Moreover, joint action by engaged and well-informed Commission experts and vanguard states brought about agreements above the minimum-common-denominator. Due to French interventions, the norm of equal pay for equal work was broadened to equal pay for work of equal value. Great Britain introduced the concept of indirect discrimination in the second and third directives. It would turn out to be extremely valuable in cases before the Court.

Chapter seven explains why in 1979-1985 the development of supranational gender equality policies came to a standstill. At first sight, stagnation seems to be puzzling as pressure for new equal treatment policies increased, stimulated by the Commission and the, from now on directly elected, European Parliament. At national level, however, due to economic recession governments that were able to ignore pressure for reform assumed power in Great Britain (Thatcher), Germany (Kohl) and the Netherlands (Lubbers). The 'socialist experiment' in France was the exception to the rule. French minister of women's rights Yvette Roudy introduced new national equality policies, but the poor economic and financial performance of France prevented it from playing a major role in the EEC. Ideological, economic and political costs of gender equality policies were high, to such an extent that member states blocked all Commission proposals for new binding agreements.

In the meantime, the deadline for implementation of the 'old' directives had been reached. In a preliminary ruling, the European Court of Justice (Court) had made it clear that it wanted the Commission to take action against every member state that did not comply with its supranational obligations. In contrast with the first period, the Commission started several infringement procedures. Moreover, national judges increasingly requested the Court to give preliminary rulings. Rulings by the Court increased the costs of the directives for the member states. Double pressure at national and supranational level convinced unwilling member states to adapt their legislation. How important simultaneous support at the national level is, shows the case of France: it did not implement the second directive correctly, even ignoring the ruling by the Court, as trade unions and employers endorsed non-compliance by the French government. During the 1980s, EEC member states learned how difficult it is to avoid compliance, even if implementation is expensive. It strengthened them in their disagreement with supranational gender equality policies containing expensive norms above the minimum common denominator (boomerang effect). At two occasions, in 1985 and 1991, against the background of external instability and a weakening power position of the EEC, member states reached agreement on deepening of cooperation. Treaty change was accompanied by the strengthening of the social dimension in order to gain public approval of further integration. However, article 119 was weakened, due

to the intervention of the Dutch presidency: a preliminary ruling by the Court had increased considerably costs of equal pay in the field of pensions.

Chapter eight assesses the consequences of the findings in the empirical chapters for the validity of the institutional-realist model. I have shown that two member states, Great Britain and the Netherlands, have approved expensive common policies in the field of gender equality. Policies were more expensive than their original preferences and more expensive for them than for other states. In the 1980s, all four states discovered to their dismay that they had approved common agreements that turned out to be more expensive to implement than they had expected. Institutional-realism explains their behaviour as follows. Consistent with theoretical expectations, a state protects fiercely its national interest in supranational negotiations. The higher the political, economic, and ideological costs, and, as a result, the higher the intensity of state preferences, the lower the probability that a state will approve a common policy proposal. However, a state that is member of an international organisation, may approve expensive common policies when its internal polarity is rather low or decreasing. This hypothesis does not apply to states whose participation is crucial for further cooperation. They will not approve expensive common policies, irrespective of the level of internal polarity. If their internal polarity is low or decreasing, they may apply a 'tying-hands' strategy and shift the costs of the common policy onto the other participants. As I expected, this strategy is only successful when the status quo is unattractive for the other member states and when the internally weak state successfully convinces the other member states that it is not able to get the common agreement ratified at national level without their concessions. States with a weak relative power position, that do not have a unilateral alternative nor an alternative coalition, will approve expensive common policies regardless of their internal structure. The probability that states approve expensive common policies increases, when the status quo is unattractive because the external structure is unstable and the decision-making capacity of the organisation of which the state is member is affected. The probability increases further when member states feel they have an interest in changing the status quo, but lack a clear view on the appropriate action to do so. In that case, a supranational executive like the Commission can influence the agenda, the framing of the issue and the negotiations, even more so when it is supported by a 'vanguard' member state. An unwilling state will implement such expensive policies when it is pressed to do so by domestic and supranational actors simultaneously. Supranational pressure alone is not sufficient; pressure by national actors is sufficient only if the state has a weak internal power position. States show they learn from experience: once obliged to implement expensive policies, they will be very reluctant to approve new agreements in this field in the future (boomerang effect).

Institutional-realism is able to answer the question, under what conditions states approve and implement expensive common policies. Neo-realists are right when they expect miscalculations to play an important role, but institutional-realism is able to explain under what circumstances miscalculations are more likely to occur and why states are not able to back out. Contrary to neo-institutionalism, institutional-realism is able to explain changes in state behaviour as it includes a theory of state preferences and as it takes into account the internal structure of the state. In this way it is able to explain under what conditions unwilling states are willing to grant women expensive rights.

LITERATUUR

- Aarts, C.W.M. (1990), *Bodemverontreiniging en collectieve actie*, Enschede: Universiteit Twente.
- Albistur, M. en D. Armogathe (1977), *Histoire du féminisme français. 2*, Paris: Éditions des Femmes.
- Allen, D. (1996), Competition Policy, in: Wallace en Wallace.
- Allison, G.T. (1971), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Harper Collins.
- Alter, K.J. (1998), Who Are the "Masters of the Treaty"? European Governments and the European Court of Justice, *International Organization*, 52, 1: 121-47.
- Arnhem, C. van (1984), Méér dan gelijk loon voor gelijk werk. Vrouwen op de arbeidsmarkt, in: *Socialisties-Feministische Teksten 8*, Amsterdam: Feministische Uitgeverij Sara.
- Ashley, R.K. (1986), The Poverty of Neorealism, in: Keohane.
- Asscher-Vonk, I. (1995), *Equality in Law between Men and Women in the European Community. The Netherlands*, Dordrecht/Luxemburg: Martinus Nijhoff Publishers/Office for Official Publications of the EC.
- Atkins, S. en L. Luckhaus (1987), The Social Security Directive and U.K. Law, in: McCrudden.
- Attali, J. (1993), *Verbatim I*, Paris: Fayard.
- Attali, J. (1995), *Verbatim III*, Paris: Fayard.
- Autonome Frauenredaktion (ed.) (1988), *Frauenbewegungen der Welt, Band 1. Westeuropa*, Berlin/Hamburg: Argument-Verlag.
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Harmondsworth: Penguin.
- Axelrod, R. en R.O. Keohane (1993), Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions, in: Baldwin.
- Baldwin, D.A. (1993), Neoliberalism, Neorealism, and World Politics, in: Baldwin.
- Baldwin, D.A. (ed.) (1993), *Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate*, New York: Columbia University Press.
- Behrendt, A. et al. (1968), *Die westdeutschen Gewerkschaften und das staatsmonopolistische Herrschaftssystem 1945-1966*, Berlin: Dietz Verlag.
- Bergen, A. (1984), Ambtenaren knokken door tot het Europese Hof, *Opzij*, mei, 37-38.
- Bertelsmann, K. en U. Rust (1995), *Equality in Law between Men and Women in the European Community. Germany*, Dordrecht enz.: Martinus Nijhoff Publishers.
- Beyen, J.W. (1968), *Het spel en de knikkers. Een kroniek van vijftig jaren*, Rotterdam: Ad. Donker.
- Blok, E. (1978), *Loonarbeid van vrouwen 1945-1955*, Nijmegen: SUN.
- Börzel, T. A. (2000), Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 7, 1: 141-62.
- Boston, S. (1985), *Women Workers and the Trade Union Movement*, London: Davis-Poynter.
- Brandt, W. (1977), *Ontmoetingen en gedachten* (dl. I en II), Baarn: In den Toren.
- Brunfaut, E. (1979), De gelijkheid van man en vrouw inzake sociale zekerheid, in: *Europese vrouwen over Europa*, Brussel: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Buckley, M. en M. Anderson (eds.) (1988), *Women, Equality and Europe*, Houndmills: Macmillan Press.
- Bueno de Mesquita, B. en F. N. Stokman (1994), The Models, in: B. Bueno de Mesquita en F. N. Stokman (eds.), *European Community Decision Making. Models, Applications, and Comparisons*, New Haven en London: Yale University Press.
- Bull, H. (1977, 1995^{ed}), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Houndmills: MacMillan Press.
- Bundesministerium für Frauen und Jugend (1992), *Frauen in der Bundesrepublik Deutschland*.
- Bundestag (1988), *Fragen an die deutsche Geschichte*, Bonn: Dt. Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.
- Burley, A.-M. en W. Mattli (1993), Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration, *International Organization*, 47, 1: 41-77.
- Burrows, N. (1980), The Promotion of Women's Rights by the European Economic Community, *Common Market Law Review* 17, 191-209.
- Burton, J.W. (1972), *World Society*, New York: Cambridge University Press.
- Buzan, B., C. Jones en R. Little (1993), *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York: Columbia University Press.
- Byrne, P. (1997), *Social Movements in Britain*, London: Routledge.
- Cafruny, A. W. en G. G. Rosenthal (1993), *The State of the European Community: Theory*

- and Research in the Post-Maastricht Era, in: Cafruny en Rosenthal.
- Cafruny, A. W. en G. G. Rosenthal (eds) (1993), *The State of the European Community. Vol. 2. The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner.
- Callet, C. en C. du Granrut (1973), *Place aux femmes*, Paris: Stock.
- Cameron, D. R. (1995), Transnational relations and the development of European economic and monetary union, in: Risse-Kappen.
- Caporaso, J.A. en J.T.S. Keeler (1994), The European Union and Regional Integration Theory, in: C. Rhodes en S. Mazey (eds.), *The State of the European Union. Vol. 3. Building a European Polity?*, Boulder: Lynne Rienner.
- Carstens, K. (1976), Das Eingreifen Adenauers in die Europa-Verhandlungen im November 1956, in: D. Blumenwitz *et al.*, *Konrad Adenauer und seine Zeit*, Stuttgart: Deutsche Verlags Anstalt.
- Castle, B. (1980), *The Castle Diaries 1974-76*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Castle, B. (1984), *The Castle Diaries 1964-70*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Chamberlayne, P. (1993), Women and the state: Changes in roles and rights in France, West Germany, Italy and Britain, 1970-1990, in: Lewis.
- Childs, D. (1992), *Britain Since 1945. A Political History* (3rd ed.), London: Routledge.
- Choisir (1978), *Le Programme commun des femmes, présenté par Gisèle Halimi*, Paris: Grasset.
- Choisir (1981), *Quel Président pour les Femmes? Réponses de François Mitterrand. Préface de Gisèle Halimi*, Paris: Gallimard.
- Collier, D. (1993), The Comparative Method, in: A.W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D.C.: APSA.
- Collins, D. (1975), *The European Communities. The Social Policy of the First Phase. Volume 2. The European Economic Community 1958-72*, London: Robertson.
- Coquillat, M. (1988), The Achievements of the French Ministry of Women's Rights: 1981-86, in: Buckley en Anderson.
- Corbey, D. (1993), *Stilstand is vooruitgang. De dialectiek van het Europese integratieproces*, Assen: Van Gorcum.
- Coussins, J. (1977), *The Equality Report*, London: NCCL Rights for Women Unit.
- Cox, R.W. (1986), Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, in: Keohane.
- Cox, R.W. en H.K. Jacobson *et al.* (1973), *The Anatomy of Influence. Decision-making in International Organizations*, New Haven: Yale University Press.
- Cram, L. (1996), Integration theory and the study of the European policy process, in: Richardson.
- Craufurd Smith, R. (1999), Remedies for breaches of EC Law in national courts: legal variation and selection, in: P. Craig en G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Crossman, R. (1977), *The Diaries of a Cabinet Minister. Vol. 3. Secretary of State for Social Services*, London: Hamilton and Cape.
- Cunningham, S. (1992), The development of equal opportunities theory and practice in the European Community, *Policy and Politics*, 20, 3: 177-89.
- Dalton, R.J. (1996), Comparative Politics: Micro-behavioural Perspectives, in: Goodin en Klingemann.
- Davies, P. L. (1987), European Equality Legislation, U.K. Legislative Policy and Industrial Relations, in: McCrudden.
- Degraef, V. (1988), Feminismus in België, in: Autonome Frauenredaktion.
- Deshormes La Valle, F. (1979), De dienst 'Voorlichting van de pers en de vrouwenorganisaties', in: *Europese vrouwen over Europa*, Brussel: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Dijkstra, T. en J. Swiebel (1982), De overheid en het vrouwenvraagstuk: emancipatiebeleid als mode en taboe, in: *Socialisties-Feministische Teksten 7*, Amsterdam: Feministische Uitgeverij Sara.
- Dinan, D. (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Houndmills: Macmillan Press.
- Dinan, D. (2000), *Encyclopedia of the European Union*, Houndmills: Macmillan Press.
- Doormann, L. (1983), Die neue Frauenbewegung: Zur Entwicklung seit 1968, in: Hervé.
- Dougherty, J.E. en R.L. Pfaltzgraff (1990³), *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, New York: Harper Collins.
- Duchen, C. (1986), *Feminism in France. From May '68 to Mitterrand*, London: Routledge.

- Duchêne, F. (1994), *Jean Monnet. The first statesman of interdependence*, New York/London: W.W. Norton.
- Easton, D. (1957), An approach to the analysis of political systems, in: *World Politics*, 9, 3: 383.
- Eckstein, H. (1975), Case Study and Theory in Political Science, in: F.I. Greenstein en N.W. Polsby (eds), *Handbook of Political Science. Vol. 7. Strategies of Inquiry*, Reading: Addison-Wesley.
- Egan, M. (1993), Gendered Integration: Social Policies and the European Market, in *Women and Politics*, 19, 4: 23-52.
- Eichener, V. (1996), Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: M. Jachtenfuchs en B. Kohler-Koch (eds.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich.
- Eijl, C. van (1997), *Maandag tolereren we niets meer... Vrouwen, arbeid en vakbeweging 1945-1990*, Amsterdam: Stichting FNV-Pers.
- Ellis, E. (1998), *EC Sex Equality Law*, Oxford: Clarendon Press.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London: Sage.
- Evans, P.B. (1993), Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. Reflections and Projections, in: Evans, Jacobson en Putnam.
- Evans, P.B., H.K. Jacobson en R.D. Putnam (eds.) (1993), *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*, Berkeley: University of California Press.
- Faure, M. (1989), Intervention, in: Serra.
- Feld, W.J. (1998), *The Integration of the European Union and Domestic Political Issues*, London: Praeger.
- Finnemore, M. (1996), *National Interests in International Society*, New York: Cornell University Press.
- Funcke, L. (ed.) (1979), *Frauen sprechen im Bundestag*, Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell.
- Gardiner, F. (ed.) (1997), *Sex Equality Policy in Western Europe*, London: Routledge.
- Garrett, G. (1995), The politics of legal integration in the European Union, *International Organization*, 49, 1: 171-81.
- Garrett, G., R.D. Kelemen en H. Schulz (1998), The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union, *International Organization*, 52, 1: 149-76.
- Gerbet, P. (1989), La "Relance" européenne jusqu'à la Conférence de Messine, in: Serra.
- Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Girault, R. (1989), La France entre l'Europe et l'Afrique, in: Serra.
- Giroud, F. (1976), *Cent Mesures pour les Femmes*, Paris: La Documentation Française.
- Giroud, F. (1977), *La Comédie du Pouvoir*, Paris: Fayard.
- Goldstein, J. en R.O. Keohane (1993), Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: J. Goldstein en R.O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions, and political change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Goodin, R.E. en H.-D. Klingemann (eds.) (1996), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.
- Gourevitch, P. (1978), The second image reversed: the international sources of domestic politics, *International Organization*, 32, 4: 881-912.
- Grieco, J.M. (1990), *Cooperation among nations. Europe, America and non-tariff barriers to trade*, Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, J.M. (1993), Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory, in: Baldwin.
- Griffiths, M. (1999), *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London: Routledge.
- Griffiths, R. T. (1995), The European Integration Experience, in: Middlemas.
- Griffiths, R. en W. Asbeek-Brusse (1989), The Dutch Cabinet and the Rome Treaties, in: Serra.
- Groeben, H. von der (1989), Intervention, in: Serra.
- Groote, J. de en Thys (1979), Verkiezingsstrategie en -taktiek, in: *Europese vrouwen over Europa*, Brussel: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Guyomarch, A., H. Machin en E. Ritchie (1998), *France in the European Union*, Houndmills: MacMillan.
- Haas, E.B. (1958, 1968ed.), *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E.B. (1964), *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E.B. (1975), *The obsolescence of regional integration theory*, Berkeley: Center for International Studies, University of California.

- Hague, R., M. Harrop, S. Breslin (1992), *Comparative Government and Politics. An Introduction* (3rd ed.), Houndmills: MacMillan.
- Hall, P. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25, 275-96.
- Hantrais, L. (1993), Women, work and welfare in France, in: Lewis.
- Hantrais, L. (1995), *Social Policy in the European Union*, Houndmills: MacMillan.
- Hardin, R. (1982), *Collective Action*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Harryvan, A. G. en A. E. Kersten (1989), The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954-1955, in: Serra.
- Hart, H. 't (1985), De case-study als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen; een methodologische beschouwing, *Acta Politica*, 4: 477-87.
- Haverland, M. (1999), *National Adaptation to European Integration: the Importance of Institutional Veto Points*, Florence, European University Institute: EUI Working Paper, RSC No. 99/17.
- Haverland, M. (2000), National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, *Journal of Public Policy*, 20, 1: 83-103.
- Hayes-Renshaw, F. en H. Wallace (1997), *The Council of Ministers*, Houndsmill: MacMillan Press.
- Helfer, L.R. en A.M. Slaughter (1997), Toward a theory of effective supranational adjudication, *Yale Law Journal*, 107: 273-391.
- Helfer, L.R. en A.M. Slaughter (1998), The effectiveness of the Council of Europe's human rights regime, in: Reinalda en Verbeek.
- Hentschel, V. (1998), *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*, Berlin: Ullstein.
- Hervé, F. (ed.) (1983), *Geschichte der deutschen Frauenbewegung*, Köln: Pahl-Rugenstein.
- Hesse, B. (1984), Women at Work in the Federal Republic of Germany', in: M.J. Davidson en C.L. Cooper (ed.), *Working Women – an International Survey*, London: John Wiley & Sons Ltd.
- Hix, S. (1999), *The Political System of the European Union*, Houndsmill: MacMillan Press.
- Hoffmann, S. (1966), Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, 95: 892-908.
- Hörburger, H. en F. Rath-Hörburger (1983), *Europas Frauen – gleichberechtigt? Die Politik der EG-Länder zur Gleichberechtigung der Frau im Arbeitsleben*, Düsseldorf: WI-Verlag.
- Hoskyns, C. (1985), Women's equality and the European Community, *Feminist Review*, 20, 70-88.
- Hoskyns, C. (1988), "Give us equal pay and we'll open our doors" - A Study of the Impact in the Federal Republic of Germany and the Republic of Ireland of the European Community's Policy on Women's Rights, in: Buckley en Anderson.
- Hoskyns, C. (1994), Gender issues in international relations: the case of the European Community, *Review of International Studies*, 20, 3: 225-39.
- Hoskyns, C. (1996), *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*, London/New York: Verso.
- Hoskyns, C. en L. Luckhaus (1989), The European Community Directive on Equal Treatment in Social Security, *Policy and Politics*, 17, 4: 321-35.
- Hosli, M. (1996), Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 34, 2: 255-73.
- Hout, W. (1995), Onderzoek van de internationale betrekkingen, in: W. Hout en H. Pellikaan (eds.), *Leren van onderzoek. Het onderzoeksproces en methodologische problemen in de sociale wetenschappen*, Amsterdam: Boom.
- Hout, W. en R.H. Lieshout (1999), The Limits of Theory: Detecting Contemporary Global Change and Predicting the Future of the States System, in: Van Kersbergen *et al.*
- Hout, W. en H. Pellikaan (1995), Het onderzoeksproces en methodologische problemen in de sociale wetenschappen, in: W. Hout en H. Pellikaan (eds.), *Leren van onderzoek. Het onderzoeksproces en methodologische problemen in de sociale wetenschappen*, Amsterdam: Boom.
- Hout, W. en M. Sie Dhian Ho (1997), Feiten over internationalisering, in: Hout en Sie Dhian Ho.
- Hout, W. en M. Sie Dhian Ho (eds) (1997), *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum.
- Hund, J. (1983), Das Recht auf Arbeit und gleichen Lohn: Zur gewerkschaftlichen Frauenarbeit in der Bundesrepublik, in: Hervé.
- Jansen, M. en J.K. De Vree (1988²), *The ordeal of unity. The politics of European integration since 1945*, Bilthoven: Prime Press.

- Jenkins, R. (1991), *A Life at the Centre*, London: MacMillan.
- Jong, B. de, en I. Sjerps (1987), Zweven in de breedte. Vier jaar Breed Platform Vrouwen voor Economische Zelfstandigheid, in: *Socialisties-Feministische Teksten* 10, Baarn: Ambo.
- Kapteyn, P.J.G. en P. VerLoren van Themaat (1995^s), *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen. Na Maastricht*, Deventer: Kluwer.
- Katzenstein, P.J. (1978), Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy, in: P.J.Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Katzenstein, P. J. (1985), *Small states in world markets: industrial policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kennedy, P. (1988), *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House.
- Keohane, R.O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R.O. (1986), Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond, in: Keohane.
- Keohane, R.O. (ed.) (1986), *Neo-Realism and its Critics*, New York: Columbia University Press.
- Keohane, R.O. (1989), *International Institutions and State Power. Essays in IR Theory*, Boulder: Greenwood Press.
- Keohane, R.O. (1993), Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War, in: Baldwin.
- Keohane, R.O. en J.S. Nye (eds) (1972) *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge: Harvard University Press.
- Keohane, R.O. en J.S. Nye (1975), International Interdependence and Integration, in: F.I. Greenstein en N.W. Polsby (eds), *Handbook of Political Science. Vol. 8*, Reading: Addison-Wesley.
- Keohane, R.O. en J.S. Nye (1989, 2^d ed.), *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Kerremans, B. (1996), Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 9: 217-40.
- Kerremans, B. (1998), The Political and Institutional Consequences of Widening: Capacity and Control in an Enlarged Council, in: P-H. Laurent en M. Maresceau, *The State of the European Union, Vol. 4*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Kersbergen, K. van, B. Verbeek en A. Hemerijck (1997), Gefilterde druk: De rol van nationale instituties, in: Hout en Sie.
- Kersbergen, K. van (1999), National Political Systems: the Changing Boundaries of Politics?, in: Van Kersbergen, Lieshout en Lock.
- Kersbergen, K. van, R.H. Lieshout en G. Lock (1999), Introduction, in: Van Kersbergen, Lieshout en Lock.
- Kersbergen, K. van, R.H. Lieshout en G. Lock (eds) (1999), *Expansion and Fragmentation. Internationalization, Political Change and the Transformation of the Nation State*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kersbergen, K. van, R. H. Lieshout en B. Verbeek (2000), Institutional Change in the Emerging European Polity, in O. van Heffen et al. (eds), *Governance in Modern Society*, Deventer: Kluwer Academic Publishers.
- King, G., R.O. Keohane en S. Verba (1994), *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Knill, C. en A. Lenschow (1998), Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy, *Journal of European Public Policy*, 5, 4: 595-614.
- Köpper, E.-D. (1982), *Gewerkschaften und Außenpolitik*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Krasnogolov, H. (1968), Der Kampf der Westdeutschen Gewerkschaften um die Rechte der Frau, in: Behrendt.
- Küsters, H. J. (1989), Intervention, in Serra.
- Lakatos, I. (1970), Falsification and the methodology of scientific research programmes, in: I. Lakatos en A. Musgrave (eds), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Landau, E. C. (1985), *The rights of working women in the European Community*, Luxemburg: Office for Official Publications of the EC.
- Lange, P. (1992), The Politics of the Social Dimension, in: Sbragia.
- Lange, P. (1993), Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?, *Politics & Society*, 21, 1: 5-36.

- Lebow, R.N. en T. Risse-Kappen (eds) (1995), *International Relations Theory and the End of the Cold War*, New York: Columbia University Press.
- Leibfried, S. en P. Pierson (1995), Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe, in: Leibfried en Pierson.
- Leibfried, S. en P. Pierson (eds) (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C.: Brookings Institute.
- Leibfried, S. en P. Pierson (1996), Social Policy, in: Wallace en Wallace.
- Leijenaar, M. (1989), *De geschade heerlijkheid. Politiek gedrag van vrouwen en mannen in Nederland, 1918-1988*, 's-Gravenhage: SDU.
- Lewis, J. (ed.) (1993), *Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State*, Aldershot: Edward Elgar.
- Lieshout, R. H. (1992a), The theory of games and the formation of defensive alliances, *Acta Politica*, 1: 111-32.
- Lieshout, R. H. (1992b), Neo-institutional realism: Anarchy and the possibilities of cooperation, *Acta Politica*, 4: 405-24.
- Lieshout, R. H. (1993), Internationale Betrekkingen, in: J.W. van Deth (ed.), *Handboek politicologie*, Assen: Van Gorcum.
- Lieshout, R. H. (1995), *Anarchy and hierarchy. A theory of international politics and foreign policy*, Aldershot: Edward Elgar.
- Lieshout, R. H. (1999a), *The Struggle for the Organization of Europe. The Foundations of the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Lieshout, R. H. (1999b), De constructie van het statensysteem: actor en structuur in de hedendaagse theorievorming op het terrein van de internationale betrekkingen, *Transactie*, 2: 165-86.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Lindberg, L. en S. Scheingold (1970), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lovenduski, J. (1986), *Women and European Politics. Contemporary Feminism and Public Policy*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Lovenduski, J. (1997), Sex Equality and the Rules of the Game, in: Gardiner.
- Ludlow, P. (1991), The European Commission, in: R.O. Keohane en S. Hoffmann (eds), *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*, Boulder: Westview Press.
- Majone, G. (1993), The European Community between Social Policy and Social Regulation, *Journal of Common Market Studies*, 31, 2: 153-70.
- Majone, G. (1994), The Rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics*, 17, 3: 77-101.
- Majone, G. (1996), A European regulatory state?, in: Richardson.
- March, J.G. en J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- Marjolin, R. (1986), *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Parijs: Robert Laffont.
- Marks, G. (1993), Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in: Cafruny en Rosenthal.
- Marks, G., L. Hooghe en K. Blank (1996), European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance, *Journal of Common Market Studies*, 34, 3: 341-78.
- Marsh, M. en M. Franklin (1996), The Foundations: Unanswered Questions from the Study of European Elections, 1979-1994, in: C. van der Eijk en M. N. Franklin et al., *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mattli, W. en A.M. Slaughter (1995), Law and Politics in the European Union: a reply to Garrett, *International Organization*, 49, 1: 183-90.
- Mattli, W. en A.M. Slaughter (1998), Revisiting the European Court of Justice, *International Organization*, 52, 1: 177-209.
- Mazey, S. (1995), The Development of EU Equality Policies: Bureaucratic Expansion on Behalf of Women?, *Public Administration*, 73, Winter, 591-609.
- Mazey, S. (1998), The European Union and women's rights: from the Europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?, *Journal of European Public Policy* 5, 1: 131-52.
- Mazey, S. en J. Richardson (1993), Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game, in: S. Mazey en J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Mazur, A. (1991), Agendas and 'Egalité Professionnelle': Symbolic Policy at Work in France, in: E. Meehan en S. Sevenhuijsen, *Equality Politics and Gender*, London: Sage.

- McCrudden, C. (ed) (1987), *Women, Employment and European Equality Law*. London: Eclipse Publications.
- McCrudden, C. (1994) *Equality in Law between Men and Women in the European Community. The United Kingdom*, Dordrecht/Luxemburg: Martinus Nijhoff Publishers/Office for Official Publications of the EC.
- Mearsheimer, J. (1990), Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, *International Security*, 15: 5-56.
- Meehan, E.M. (1985), *Women's Rights at Work. Campaigns and Policy in Britain and the United States*, Houndmills: MacMillan.
- Meehan, E. (1990), Sex equality policies in the European Community, *Journal of European Integration*, 13, 2-3: 185-96.
- Meehan, E. (1993), Women's rights in the European Community, in: Lewis.
- Megens, I. (1998), The role of NATO's bureaucracy in shaping and widening the North Atlantic Treaty Organization, in: Reinalda en Verbeek.
- Menschik, J. (1971), *Gleichberechtigung oder Emanzipation? Die Frau im Erwerbsleben der Bundesrepublik*, Frankfurt: Fischer.
- Mény, Y., P. Muller en J.-L. Quermonne (eds) (1996), *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*, London: Routledge.
- Middlemas, K. (1995), *Orchestrating Europe. The informal politics of European Union 1973-1995*, Glasgow: HarperCollins.
- Millar, J. (1989), Social Security, Equality and Women in the UK, *Policy and Politics*, 17, 4: 311-19.
- Milner, H. (1992), International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses, *World Politics*, 44, 466-96.
- Milner, H. (1993), The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique, in: Baldwin.
- Milner, H. en R. O. Keohane (1996a), Internationalization and Domestic Politics: An Introduction, in: R.O. Keohane en H. Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Milner, H. en R. O. Keohane (1996b), Internationalization and Domestic Politics: A Conclusion, in: R.O. Keohane en H. Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Milward, A.S. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.
- Mitrany, D. (1943, 1966ed.), *A working peace system*, Chicago: Quadrangle Books.
- Moravcsik, A. (1991), Negotiating the Single European Act, in: R.O. Keohane en S. Hoffmann (eds), *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*, Boulder: Westview Press.
- Moravcsik, A. (1993a), Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, 31, 4: 473-524.
- Moravcsik, A. (1993b), Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Evans *et al.*
- Moravcsik, A. (1997), Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organization*, 51, 4: 513-53.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- More, G. (1999), The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?, in: P. Craig en G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, H. (1948, 1993ed.), *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York: McGraw-Hill.
- Neilson, J. (1998), Equal Opportunities for women in the European Union: Success or Failure?, *Journal of European Social Policy*, 8, 1: 64-79.
- Neunreither, K. (1999), The European Parliament, in: L. Cram, D. Dinan en N. Nugent (eds), *Developments in the European Union*, Houndmills, Basingstoke: MacMillan Press.
- Nödinger, I. (1983), Für Frieden und Gleichberechtigung: Der Demokratische Frauenbund Deutschland, in: Hervé.
- Nonon, J. (1979), Het "Bureau voor de problematiek van de vrouw in het arbeidsproces", in: *Europese vrouwen over Europa*, Brussel: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Nonon, J. en M. Clamen (1991), *L'Europe et ses coulours. Lobbying et lobbyistes*, Paris: Dunod.
- Northcutt, W. en J. Flaitz (1985), Women, Politics and the French Socialist Government, *West European Politics*, 8, 4: 50-70.
- Nye, J. (1970), Comparing Common Markets: A Revised Neofunctionalist Model, *International Organization* 24, 796-835.

- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, New York: The Free Press.
- Olivi, B. (1998), *L'Europe difficile. Histoire politique de la Communauté européenne*, Paris: Folio.
- Olson, M. (1965, 1971^{ed.}), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Ooijen, M. van, I. Dekker, R.H. Lieshout en J.M. van der Vleuten (red) (1996), *Bouwen aan Europa. Het Europese integratieproces in documenten*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Ooijen, M. van (1997), De eenzijdige realiteit van het Neorealisme. Interdependentie volgens Kenneth Waltz, *Transaktie*, 26, 4: 547-66.
- Ostner, I. (1993), Slow motion: Women, work and the family in Germany, in: Lewis.
- Ostner, I. en J. Lewis (1995), Gender and the Evolution of European Social Policies, in: Leibfried en Pierson.
- Outshoorn, J. (1997), Incorporating feminism: the women's policy network in the Netherlands, in: Gardiner.
- Owen, J. (1994), How Liberalism Produces Democratic Peace, *International Security*, 19, 2: 87-125.
- Pennings, P. en N. P. Vergunst (2000), *The Dynamics of Corporatist Institutions: Measurements and Linkages. The Dutch Miracle in Comparative Perspective*, unpub. paper.
- Peters, G. (1992), Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, in: Sbragia.
- Pettiti, Chr. (1995), L'égalité de rémunération en France, in: F. Eyraud et al., *Égalité de rémunération entre hommes et femmes dans les pays industriels*, Genève: BIT.
- Pfarr, H.M. en K. Bertelsmann (1985), *Gleichbehandlungsgesetz. Zum Verbot der unmittelbaren und der mittelbaren Diskriminierung von Frauen im Erwerbsleben*, Wiesbaden: Hessendienst.
- Pierson, P. (1996), The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies*, 29, 2: 123-63.
- Pierson, P. en S. Leibfried (1995), Multitiered Institutions and the Making of Social Policy, in: Leibfried en Pierson.
- Pillinger, J. (1992), *Feminising the Market. Women's Pay and Employment in the European Community*, Houndmills: MacMillan.
- Pineau, C. (1989), Intervention, in: Serra.
- Plantenga, J. (1993), *Een afwijkend patroon. Honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (West-)Duitsland*, Amsterdam: Sua.
- Pollack, M.A. (1997), Delegation, agency, and agenda setting in the European Community, *International Organization*, 51, 1: 99-134.
- Popper, K.R. (1980^{ed.}), *The Logic of Scientific Discovery*, London: Hutchinson.
- Powell, R. (1993), Absolute and Relative Gains in International Relations Theory, in: Baldwin.
- Praag, Ph. van (1985), Tien jaar emancipatiebeleid, *Beleid en Maatschappij*, 1-2: 3-12.
- Praag, Ph. van (1993), Continuïteit en verandering in de Nederlandse politiek, in: U. Becker, *Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief*, Amsterdam: Spinhuis.
- Prechal, S. (1995), *Directives in the European Community Law. A Study of Directives and their Enforcement in National Courts*, Oxford: Clarendon Press.
- Prechal, S. en N. Burrows (1990), *Gender Discrimination Law of the European Community*, Dartmouth: Aldershot.
- Puchala, D. (1972), Of Blind Men, Elephants and International Integration, *Journal of Common Market Studies*, 10, 267-84.
- Puchala, D. (1999), Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article, *Journal of Common Market Studies*, 37, 2: 317-31.
- Putnam, R.D. (1988), Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, in *International Organization*, 42, 3: 427-60.
- Randall, V. (1987), *Women & Politics. An International Perspective*, 2d edition, Houndmills: MacMillan.
- Reinalda, B. (1992), Totstandkoming, ontwikkeling en doorwerking van het EG-beleid inzake gelijke behandeling van vrouwen en mannen, in: I. Tömmel (ed.), *Europese Gemeenschap en nationale staat: integratie en diversificatie door overheidsbeleid*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Reinalda, B. (1997), Dea ex Machina or the interplay between national and international policymaking. A critical analysis of women in the European Union, in: F. Gardiner (ed.), *Sex equality policy in Western Europe*, London: Routledge.
- Reinalda, B. en B. Verbeek (eds) (1998), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, London: Routledge.

- Reinalda, B. en N. Verhaaren (1989), *Vrouwenbeweging en internationale organisaties 1868-1986. Een vergeten hoofdstuk uit de geschiedenis van de internationale betrekkingen*, Nijmegen: Ariadne.
- Richardson, J.J. (1996), Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup, in: J.J. Richardson.
- Richardson, J.J. (ed.) (1996), *European Union. Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- Risse-Kappen, T. (1991), Public Opinion, Domestic Structure and Foreign Policy in Liberal Democracies, *World Politics*, 43, 479-512.
- Risse-Kappen, T. (1995), Structures of governance and transnational relations: what have we learned?, in: Risse-Kappen.
- Risse-Kappen, T. (ed.) (1995), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, G. (1995), Assessing the Delors Era and Social Policy, in: Leibfried en Pierson.
- Rossum, H. van (1992), De gesubsidieerde revolutie? De geschiedenis van de vrouwenbeweging, 1968-1989, in: J.W. Duyvendak et al., *Tussen verbeelding en macht: 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland*, Amsterdam: SUA.
- Rothschild, R. (1989), Intervention, in: Serra.
- Rowbotham, S. (1972a), Women's Liberation and the New Politics, in: Wandor.
- Rowbotham, S. (1972b), The Beginnings of Women's Liberation in Britain, in: Wandor.
- Rubenstein, M. (1987), The Equal Treatment Directive and U.K. Law, in: McCrudden.
- Ruggie, J.G. (1986), Continuity and transformation in the world polity: toward a neorealist synthesis, in: Keohane.
- Russett, B. (1993), *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton: Princeton University Press.
- Rutherford, F. (1989), The proposal for a European directive on parental leave: some reasons why it failed, in *Policy and Politics*, 17, 4, 301-10.
- Rutten, M. H. (1989), Intervention, in: Serra.
- Sabourin-Ragnaud, A. (1993), Equality between men and women in the workplace, in: F-G. Dreyfus, J. Morizet en M. Peyrard (eds), *France and EC Membership evaluated*, London: Pinter.
- Sanders, D. (1996), International relations: Neo-realism and Neo-liberalism, in: Goodin en Klingemann.
- Sandholtz, W. (1993), Choosing union: monetary politics and Maastricht, *International Organization*, 47, 1: 1-39.
- Sandholtz, W. (1996), Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions, *Journal of Common Market Studies*, 34, 3: 403-29.
- Sandholtz, W. en A. Stone Sweet (eds.) (1998), *European Integration and Supranational Governance*, New York: Oxford University Press.
- Sandholtz, W. en J. Zysman (1989), 1992: Recasting the European Bargain, *World Politics*, 95-128.
- Saunders, C. en D. Marsden (1981), *Pay Inequalities in the European Communities*, London: Butterworths.
- Sbragia, A. (1992), Thinking about the European Future: The Uses of Comparison, in: Sbragia.
- Sbragia, A. (ed.) (1992), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington: The Brookings Institution.
- Scharpf, F.W. (1988), The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration, *Public Administration*, 66, 239-78.
- Schlaeger, H. (1980), Autonome Frauenbewegung, in: Thüne en Olfe-Schlothauer.
- Schmidt, M. (1993), Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: A. Héritier (ed), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, M. (1996), When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, *European Journal of Political Research*, 30, 155-83.
- Schmitter, P. (1970), A Revised Theory of Regional Integration, *International Organization*, 24, 836-68.
- Serra, E. (ed.) (1989), *Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Bruxelles: Bruylant.
- Shanks, M. (1977a), *European Social Policy, Today and Tomorrow*, Oxford: Pergamon Press.
- Shanks, M. (1977b) Introductory article: the social policy of the European Communities, *Common Market Law Review* 375-83.
- Sie Dhian Ho, M. en W. Hout (1997), Aanpassing onder druk? Een analysekader voor beleidsreacties op internationalisering, in: Hout en Sie Dhian Ho.

- Sjerps, I. (1988), Indirect Discrimination in the Netherlands: Demands of the Dutch Women's Movement, in Buckley en Anderson.
- Smit, J. (1975), *De moeder van Marie kan méér. Gebundelde artikelen 1971-1975*, Utrecht/Antwerpen: Bruna.
- Smith, D. L. en J. Wanke (1993), 1992: Who Wins? Who Loses?, in: Cafruny en Rosenthal.
- Snoy, J.-C. (1989), *Rebâtir l'Europe. Mémoires. Entretiens avec Jean-Claude Riquier*, Paris: Editions Duculot.
- Spaak, P.-H. (1969), *Combats inachevés. Vol. 2. De l'espoir aux déceptions*, Paris: Fayard.
- Stevens, Chr. (1996), EU Policy for the Banana Market, in: Wallace en Wallace.
- Stienstra, D. (1994), *Women's movements and international organizations*, Basingstoke: MacMillan.
- Stone Sweet, A. en T.L. Brunell (1998), Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community, *American Political Science Review*, 92, 1: 63-81.
- Stubb, A. C-G. (1996), A Categorization of Differentiated Integration, *Journal of Common Market Studies* 34, 2: 283-95.
- Swanborn, P.G. (1996), *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Teasdale, A.L. (1993), The Life and Death of the Luxembourg Compromise, *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, 567-79.
- Thatcher, M. (1993), *Mijn jaren in Downing Street 10*, Amsterdam: Uitgeverij Balans/Kritak.
- Thüne, A. en R. Olfe-Schlothauer (eds) (1980), *FrauenBilder LeseBuch*, Frankfurt am Main: Büchergilde Gutenberg.
- Troclet, L. E. (1971), *Europees Sociaal Recht*, Amsterdam: Scheltema en Holkema.
- Uri, P. (1989), Intervention, in: Serra.
- Urwin, D.W. (1995), *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*, London: Longman.
- Usher, J. (1987), European Community Equality Law: Legal Instruments and Judicial Remedies, in: McCrudden.
- Vallance, E. en E. Davies (1986), *Women of Europe. Women MEPs and equality policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel-Polsky, E. (1994), La citoyenneté européenne et les femmes, in: *Les Femmes et la Construction européenne. Égalité? Parité?*, Paris/Bruxelles: Cahiers du Grif.
- Wallace, H. en W. Wallace (1996), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H. (1999), Piecing the integration jigsaw together, *Journal of European Public Policy*, 6, 1: 155-59.
- Wallerstein, I. (1974) The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis, *Comparative Studies in Society and History*, 16, 385-415.
- Waltz, K.N. (1959), *Man, the State and War. A theoretical analysis*, New York: Columbia University Press.
- Waltz, K.N. (1979), *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.
- Waltz, K.N. (1986), Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics, in: Keohane.
- Waltz, K.N. (1999), Globalization and Governance, *PS Online*, <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/walglob.htm>.
- Wandor, M. (ed) (1972), *The Body Politic. Writings from the Women's Liberation Movement in Britain 1969-1972*, London: Stage 1.
- Warner, R.H. (1984), EC Social Policy in Practice: Community Action on behalf of Women and its Impact in the Member States, *Journal of Common Market Studies*, 23, 2: 141-67.
- Weele, J. J. van der (1983), *Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen*, Deventer: Kluwer.
- Weiler, A. (1994), Frauenlohnpolitik in Europa, in: E. Biester et al. (eds.), *Das unsichtbare Geschlecht der Europa*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Weiler, J.H.H. (1993), Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration, *Journal of Common Market Studies*, 31, 4: 417-46.
- Weiler, J.H.H. (1999), *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wessels, W. (1996), Institutions of the EU system: models of explanation, in: D. Rometsch en W. Wessels (eds), *The European Union and member states. Towards institutional fusion?*, Manchester en New York: Manchester University Press.
- Westerheijden, D.F. (1988), *Schuiven in de Oosterschelde. Besluitvorming rond de Oosterschelde 1973-1976*, Enschede: Universiteit Twente.

- Wiggershaus, R. (1979), *Geschichte der Frauen und der Frauenbewegung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik nach 1945*, Wuppertal: Peter Hammer Verlag.
- Witte, B. de (1999), Direct effect, supremacy, and the nature of the legal order, in: P. Craig en G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Yin, R.K. (1994²), *Case study research. Design and methods*, London: Sage.
- Zacher, M.W. (1992), The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance, in: J.N. Rosenau en E.-O. Czempel (eds), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

OVERIGE BRONNEN

- Année Politique*
- BAC: *European Community Archives*, Florence.
- Bulletin: *Bulletin of the European Communities*
- CM2: *European Community Archives*, Florence.
- CM3 NEGO: *European Community Archives*, Florence.
- Commissie der Europese Gemeenschappen (1984), *Vrouwen en mannen van Europa in 1983* (X/220/84).
- Commissie der Europese Gemeenschappen (1986), *Gelijke Kansen. 2^e Actieprogramma* (X/77/86).
- Commissie der Europese Gemeenschappen (1987), *Vrouwen en mannen van Europa in 1987* (X/24/88).
- Commissie der Europese Gemeenschappen (1989), *Vrouwen in cijfers*.
- Commissie der Europese Gemeenschappen (1997), *Gelijke Kansen voor Vrouwen en Mannen in de Europese Unie 1996*.
- Crew Reports*
- The Economist*
- Emancipatiecommissie (1977), *Advies over de wenselijkheid van een wet tegen seksdiscriminatie*, Rijswijk.
- Emancipatiecommissie (1979), *Commentaar op het wetsontwerp gelijke behandeling van mannen en vrouwen*, 15 400, Rijswijk.
- Emancipatiecommissie (1981), *Bouwstenen voor een verdere discussie over emancipatiebeleid*, Rijswijk.
- Emancipatieraad (1991), *Gelijke Behandeling naar geslacht in aanvullende pensioenregelingen*, 's-Gravenhage: Emancipatieraad.
- EMMA (1991), *Sonderband: Schwesternlust und Schwesternfrust*, Köln: Emma Frauenverlag.
- Europa van Morgen*, 's-Gravenhage: Europese Voorlichtingsdienst.
- Europe: *Agence Europe, Daily Bulletin*, Brussel.
- Europe Documents*, Brussel.
- European Commission (1999), *Employment and Social Affairs*, Brussel.
- Europees Parlement (1981), *De positie van de vrouw in de Europese Gemeenschap*, Luxemburg.
- Europees Parlement (1998), doc. PE 167.336.
- Eurostat (1988), *Basic Statistics of the European Community*, 25th ed., Luxemburg.
- F-Magazine*, Parijs.
- Handelingen: *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 's-Gravenhage: SDU uitgeverij.
- Hof (1999), <http://curia.eu.int/en/stat/index.htm>
- Jur.: *Jurisprudentie Europees Hof van Justitie*
- Het Laatste Nieuws*
- MAE: *European Community Archives*, Florence.
- Le Monde*, Parijs.
- NRC-Handelsblad*, Rotterdam.
- Ohlin-rapport (1956), *Social Aspects of European Economic Co-operation*, Genève: ILO.
- PB: *Publicatieblad Europese Gemeenschappen*
- SER (1953), No. 9, *Advies inzake het vraagstuk van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijkwaardige arbeid*, 's-Gravenhage: SER.
- SER (1966), No. 3, *Advies inzake de regeling van het minimuminkomen*, 's-Gravenhage: SER.
- SER (1966), No. 15, *Advies over de arbeid van vrouwen in Nederland (deeladvies)*, 's-Gravenhage: SER.
- SER (1973), No. 13, *Advies inzake gelijke beloning voor mannen en vrouwen*, 's-Gravenhage: SER.
- SER (1977), No. 13, *Advies met betrekking tot het ontwerp van een EEG-richtlijn inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid*, 's-Gravenhage: SER.
- Staatsblad: *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 's Gravenhage: Staatsdrukkerij.
- De Volkskrant*, Amsterdam.
- Yearbook of International Organizations* (1999/2000, 36th ed.), München: K.G. Saur.

INDEX

- Actieprogramma voor gelijke kansen 241-243, 247, 249, 251
 adaptation pressure 21-22
 Adenauer, Konrad 91, 97, 108, 112, 139
 agenda-setter 60-62, 73-74, 140, 240, 281
 Allison, Grahame 30, 76
 alternatieve coalitie 55-56, 62, 73, 138, 260, 271, 272, 273, 279
 anarchie 2, 11-13, 31-33, 41, 43, 48, 63
 Ancona, Hedy d' 209
 arbeidstijd 243, 245-246
 artikel 100 119, 148, 171, 173, 176, 183-184, 193, 244, 245, 247, 249
 artikel 117 108, 119, 148, 175
 artikel 118 119, 133, 135, 148
 artikel 119 161-162, 167, 168, 170, 173, 187-188, 193, 200, 201-203, 213-216, 221-224, 251, 256-258, 272, 275-278, 282, 286, 288
 implementatie 115-136
 totstandkoming 81-83, 111-112, 114
 artikel 177 67-68, 214
 artikel 235 149, 171, 173, 183-184, 187, 249
 AsF (*Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen*) 156, 165, 207, 219
 BAC: documenten archief EUI
 Barendregt, Nel 168, 178, 188, 193
 BBQ (British Budgetary Question) 210, 213, 250
 Bech, Joseph 90, 92, 105
 Berkhouwer, Cornelis 128, 134
 Beyen, Jan-Willem 89-90, 92, 103, 105
 Benelux-Memorandum 90-91, 93
 beschermende maatregelen 177, 182, 186, 193, 225
 bewijslast 164, 180, 218, 219, 220, 223, 228, 254
 boemerang-effect 72, 74, 143, 202, 254, 259, 265, 278, 286
 Boersma, Jaap 146, 166-168, 178, 189, 220
 Bondsrepubliek (BRD) 6, 95-97, 106-108, 112-113, 116, 123, 130-131, 145, 155-156, 164-165, 173, 177, 185, 189, 192, 206-208, 218-220, 227-229, 234-235, 287
 Brandt, Willy 146-150, 155-156, 186
 Breed Platform voor Economische Zelfstandigheid 210, 214
 Brentano, Heinrich von 105-107, 112
 Brunfaut, Emilienne 153, 184
 BTO (*Brusselse Verdragsorganisatie*) 4
 Bull, Hedley 33, 63
 Bureau voor werkgelegenheid en gelijkheid van de vrouw (Bureau) 214, 225, 240, 247, 250
 Bundesverfassungsgericht 155, 189, 192, 220, 234, 235
 Buzan, Barry 34-35
 Byé, Maurice 102
 Carstens, Karl 108
 case-study 75-77
 Castle, Barbara 160, 169, 178, 182-183, 190, 272
 CBI (*Confederation of British Industry*) 170, 178-180, 212, 248
 CDA (*Christen Democratisch Appèl*) 208, 231, 235
 CDU (*Christlich-Demokratische Union*) 96, 149, 155, 208, 219, 228, 230
 CFDT (*Confédération française démocratique du travail*) 177, 214
 CGT (*Confédération Générale du Travail*) 177
 Chirac, Jacques 154, 206, 253
 CM2: documenten archief EUI
 CM3/NEGO: documenten onderhandelingen EEG en Euratom, archief EUI
 CNPF (*Conseil National du Patronat Français*) 94-95, 105, 115
 cohabitation 86, 206, 261
 collectieve-actieprobleem 14
 Comité du le travail féminin 130, 163, 216, 217, 225
 Commissie, zie Europese Commissie
 Commissie ad hoc voor de rechten van de vrouw (Adhoc-commissie) 204, 206, 241-42
 constructivisme 29
 COPA (*Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne*) 96, 249
 Coppé, Albert 147, 152, 161
 Coreper (Comité des Représentants Permanents) 59, 120, 127, 129, 134, 150-152, 173-174, 176-177, 180-184, 192-193, 310-313
 corporatistisch 38-39, 85-87, 100, 139, 142, 260
 Couve-de Murville, Maurice 127
 CPB (*Centraal Planbureau*) 113
 CRB (*College van Rijksbemiddelaars*) 97, 117, 131-132, 143
 CREW (*Centre of Research on European Women*) 241
 Crossman, Richard 170-171
 cruciale staat, zie staat
 CSU (*Christlich-Soziale Union*) 96, 149, 155, 208, 219, 228, 230
 Cuvelliez, Marie-Thérèse 161
 Debré, Michel 103
 Delors, Jacques 10, 250, 253, 254
 Demokratischer Frauenbund Deutschland 96, 107
 derde-beeldverklaring 25-26
 Deshormes La Valle, Fausta 184

- DG V, zie *Directoraat-Generaal van Sociale Zaken*
DGB (*Deutsche Gewerkschaftsbund*) 96-97, 107, 121, 131, 155, 164, 173, 177, 218, 219, 228
directe werking 67-69, 134, 161-162, 194, 215, 221, 233, 236-237, 238, 239, 256, 286
Directoraat-Generaal van Sociale Zaken (DG V) 119, 153, 162, 174, 214, 241, 249
distorsie 100-102, 104, 109, 111
Dolle Mina 156, 165-166
Drees, Willem 90, 113
duur gezamenlijk beleid 1, 20-22, 55, 57, 61-62, 64, 71-72, 84, 112, 135-143, 196-202, 259-265, 267-269, 280, 287-288
ECOSOC (VN, *Raad voor Economische en Sociale Zaken*) 94
EDG (*Europese Defensiegemeenschap*) 5, 89-91, 102, 140, 273
EEG (*Europese Economische Gemeenschap*) 1, 7, 16, 115
eerste-beeldverklaring 25-26
EG-Anpassungsgesetz 208, 219, 228-230, 263
EGKS (*Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal*) 1, 6, 18, 89, 103, 109
EHRM (*Europees Hof voor de Rechten van de Mens*) 4, 67
eigenbelang 13, 15
EK (*Emancipatiekommissie*) 157, 214, 230, 231
Emancipatieraad 214, 257
ENOW (*European Network of Women*) 234, 241, 247, 252, 253
EOC (*Equal Opportunities Commission*) 164, 168, 180, 185, 191, 212, 215, 218, 223, 241
EP, zie *Europees Parlement*
EPA (*Equal Pay Act*) 158, 168, 174, 178, 221-223
Erhard, Ludwig 91-92, 95, 103, 105, 107-108, 145
ESC (*Economisch en Sociaal Comité*) 247, 249
étatistisch 39, 85
Euratom 1, 7, 16, 105, 115
Europees Hof van Justitie (Hof) 62, 65-71, 128, 167, 206, 208, 215-240, 248, 251, 256-259, 263, 275-277, 282, 285-288
Europees Parlement (EP) 9, 61-62, 66, 118, 126, 128, 134, 161, 216, 241-242, 246, 253, 311-313
Europese Akte 7, 61-62, 251, 310
Europese Commissie 9, 60-62, 65-66, 71, 118-119, 125-128, 133-134, 140, 151, 153, 160, 167, 172-173, 175-176, 182-184, 195, 214, 216, 218, 221, 228-229, 231, 234, 241, 246, 247, 255, 262-263, 274, 275, 285, 287, 310-313
Europese Raad 7, 206, 210, 246, 253, 254, 310-313
Europese Unie (EU) 1, 8, 41, 47, 50, 58, 65
EVV (*Europees Verbond van Vakverenigingen*) 241, 246, 253
externe effecten 42, 56, 84
externe omgeving 34-36, 41, 43-44, 47, 58, 63-64, 73, 111, 260, 280-281, 282-283
externe structuur 31-34, 63-64, 271, 274, 279-282
Faure, Edgar 90, 164
Faure, Maurice 103, 105, 110
FDP (*Frei Demokratische Partei*) 113, 206, 208, 219, 228
Focke, Katharina 156
Frankrijk 5, 16, 90-91, 94-95, 101, 103, 105, 111-113, 115, 122, 129-130, 145, 154-155, 163-164, 173, 176-177, 188, 203-206, 215-218, 225-227, 234, 239, 246, 287
Frauenlohngruppen 96-97, 106, 130, 164
functionalisme 2-3, 10, 17, 27, 79
functionele differentiatie 33-34
functieclassificatie 116, 120, 122, 130, 131, 169, 222, 223
Gaillard, Felix 102-103
Gaulle, Charles de 115, 127-128, 133, 143, 145, 154-155
GBVB (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid) 8, 60
gelijke-rechtenbeleid 77-83, 152, 159, 194-202, 204-213, 240-242, 250, 259, 261, 274
gelijke behandeling (zie ook: richtlijn 76/207) 174-181
gelijk loon (zie ook: artikel 119; richtlijn gelijke beloning) 93-100, 106-107, 109-111, 161-174, 217, 257-258
geloofwaardigheid 34, 50, 54, 63-64, 66-67, 74, 140, 141, 200, 263, 275, 279
gevoeligheid 53, 146, 212, 250, 261, 283-284
Giroud, Françoise 155, 159, 176-177, 225
Giscard d'Estaing, Valéry 154-155, 173, 176-177, 203-204, 217
Graaf, Lou de 190, 236-237, 256
Granrut, Claude du 163, 175, 176, 182
Grieco, Joseph 11-13, 20-21, 48, 283
Groeben, Hans von der 92, 97, 104, 107, 108, 111
grondwettelijk hof 69, 96
Groot-Brittannië 5, 147-148, 158, 168-171, 173-174, 178, 182-183, 190-191, 210-212, 221-223, 232-233, 237-238, 244, 248, 259
Haas, Ernst B. 8-9, 18, 27

- Haines, Elisabeth 175, 177
Halimi, Gisèle 155, 225
Hallstein, Walter 92, 103, 108, 120, 127
Heath, Edward 158, 168, 171
hegemoniale stabiliteitstheorie 15, 33
Heuvel, Ien van den 234, 235
hiërarchie 31-32, 38, 70
high politics 79
Hillery, Patrick 150, 153, 160, 175-176, 183, 186
Hof, zie Europees Hof van Justitie
Hupperts, Albert 102
IAO (*Internationale Arbeids Organisatie*) 93-94
IAO-100, *Conventie Nr. 100 betreffende gelijk loon voor werk van gelijke waarde* 94, 97-99, 100, 102, 106, 107, 109, 113, 165-166, 170, 173
ICV (*Internationaal Christelijk Vakverbond*) 109, 119, 126
IGC (Intergouvernementele Conferentie) 254, 255, 257
immuniseren 64, 66, 141, 200, 263, 275, 282
implementatie 21-22, 48-49, 52, 62, 63-72, 74, 115-136, 140-143, 193, 200-202, 213-240, 263-265, 275-279, 281-282
inbreukprocedure 127, 135, 163, 167, 168, 174, 185, 198, 200-204, 208, 213-216, 220-240, 313
indirecte discriminatie 180, 184, 187, 228, 230, 235, 236, 237, 238, 240
inductivisme 17-18, 75
informatie 29, 42, 44, 52, 58, 63, 72
input-fase 48-49
instabiliteit, zie stabiliteit
instituten 15, 35, 58-59, 284-285
institutioneel-realisme 1, 17, 19-20, 22-23, 58, 60, 269, 279, 280-283
institutionele dichtheid 35-36, 41, 47-48, 50, 282
intensiteit voorkeur 54-55, 57, 137, 196, 259, 272, 279
interactiecapaciteit 35-36, 47, 64, 140, 275, 283
interdependentie 3, 12, 14, 41
intergouvernementalisme 2, 47, 79
intergouvernementeel 8-9
Internationaal Jaar van de Vrouw 151, 159-160, 167, 173, 175, 177, 182, 184, 205, 275
internationale organisaties 2-3, 12, 43-44, 58-59, 64, 70
interne polariteit 39-40, 53, 57, 70-71, 85-86, 139-140, 143, 198, 272-273, 276-277, 279, 284
interne structuur 37-40, 44, 70, 85, 212, 284
issue-linkage, zie linkage
IVVV (*Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen*) 109, 119, 126
James, Edward 187, 193
Jenkins, Roy 169, 179, 188, 211
Kappeijne van de Coppello, Annelien 209, 231
Keohane, Robert O. 2, 14-17, 21, 63, 282
Kohl, Helmut 206, 208, 259
Koning, Jan de 232, 251, 252
Kraaijeveld-Wouters, Jeltien 209
Labour 158, 169, 171, 210-211
Leichtlohngruppen 107, 130, 164, 220
Levi-Sandri, Lionello 120, 125-126, 128, 135, 147
liberaal-institutionalisme 2
liberalistisch 39, 85
Lieshout, Robert H. 1, 5-6, 17, 20, 26, 31-33, 35, 58, 255
linkage 13, 15, 57
low politics 78-79
Lubbers, Ruud 209, 255
Luns, Joseph 105-106, 147
Luxemburg, compromis van 128
MAE: *Ministère des Affaires Étrangères*, Documenten Archief EUI
Maij-Weggen, Hanja 242, 249
Major, John 255
Mansholt, Sicco 148
Marjolin, Robert 104, 108, 113, 115
Marin, Manuel 251, 253
materiële capaciteiten 37, 55, 85, 138, 197
medebeslissingsprocedure 60-61, 312
Mendès-France, Pierre 89-90, 110, 113
Messina 90, 92, 93, 101, 104, 137
Milward, Alan 10, 19, 28, 80, 106
minimal contributing set 56, 84, 140, 199, 260, 261, 262, 272, 273
minimum common denominator 56, 72, 82, 174, 185, 195, 196, 259
Mitterrand, François 128, 154, 203-206, 217, 254, 255
Mollet, Guy 101, 105, 108, 110
Monnet, Jean 6, 89
Moravcsik, Andrew 7, 10, 18-19, 23, 39, 48, 50, 54-55, 76, 83, 284-285
Müller-Armack, Alfred 104, 107
multi-level governance 27
MVM (*Man-Vrouw-Maatschappij*) 156-157, 167, 209
nationaal belang 50-51, 54
NAVO (*Noord-Atlantische Verdragsorganisatie*) 4-5, 15, 33, 41, 89
NCCL (*National Council for Civil Liberties*) 158, 178-180, 191, 222, 223
Nederhorst, Gerard 114, 119
Nederland 89-90, 97-99, 109, 111-115, 117-118, 120, 123-124, 131-133, 146, 156-

- 157, 165-167, 178, 189-190, 195, 208-210, 220-221, 230-232, 252, 257-258, 282
- neo-functionalisme 2-3, 17, 47, 75, 285-286
- neo-institutionalisme 2-3, 14-17, 37, 70, 280-283
- neo-realisme 2, 10-14, 37, 70, 280-283
- Nonon, Jacqueline 174-175, 177, 181, 184, 187, 204, 225
- normen 29, 35
- NVV (*Nederlands Verbond van Vakverenigingen*) 118, 123, 131-132, 156, 165-166, 189
- OEES (*Organisatie voor Europese Economische Samenwerking*) 5-6, 15, 89, 138, 273
- Ohlin-rapport 102, 111
- olifantprobleem 18-19
- onderhandelingsfase 55-62, 73-74, 83, 138-140, 197, 240-257, 260-263, 271-273
- ongelijke opbrengsten 13, 20
- opt-out 56, 83, 255, 258
- opt-up 56-57
- Ortoli, François-Xavier 153, 163, 192
- ouderschapsverlof 175, 247-248, 251
- output-fase 48, 63
- OVSE (*Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa*) 41
- package deal 57
- Papandreou, Vasso 254
- part-time werk 244-245
- PB: Publicatieblad Europese Gemeenschappen
- PCF (*Parti Communiste Français*) 95, 176, 204
- PE: Parlement européen
- pensioenen 162, 167, 171, 182-183, 190, 222, 232, 237, 245, 249, 256-258
- Petrilli, Giuseppe 118-119
- Pfeiffer, Alois 248, 250
- Pinay, Antoine 90, 92
- Pineau, Christian 101, 103, 105-107, 110
- Pleven-plan 5
- polariteit (zie ook interne polariteit) 12, 31-33, 41, 63
- Pompidou, Georges 145, 147-149, 164
- positieve-actiemaatregelen 175, 180, 183, 217
- positieve-actieprogramma 82, 226, 241, 246
- prejudiciële beslissingen 67, 143, 161, 208, 210, 215, 220, 221, 222, 227, 229, 235, 239-240, 248, 276-278, 285
- pressie 52-54, 57, 71, 135-136, 142, 213-214, 219, 239, 250, 255, 276, 280, 281
- principal-agent 59, 69
- PS (*Parti Socialiste*) 95, 101, 176, 204
- PvdA (*Partij van de Arbeid*) 157, 178, 210
- Quai d'Orsay 90, 92, 103, 111
- Quintin, Odile 247, 250
- Raad van Europa 3-4, 6, 101, 134
- Raad van Ministers 6, 9, 60-62, 81-82, 120, 129, 135, 150, 242, 243, 245, 248, 250, 251, 285
- Raadgevend Comité voor Vrouwenvraagstukken* 241, 246
- rationaliteit 29-30
- regime 14-15
- reputatie 15, 21, 63, 71
- Richard, Ivor 235, 242, 243, 244, 246, 247, 249, 250
- richtlijn 75/117 (zie ook: gelijke beloning) 83, 152, 171-174, 215-224
- richtlijn 76/207 (zie ook: gelijke behandeling) 83, 175, 181-186, 224-234, 247, 287
- richtlijn 79/7 (sociale zekerheid) 83, 192-194, 234-239, 248, 250
- richtlijn 86/378, sociale zekerheid 83, 240, 242, 248, 251
- richtlijn 86/613, landbouw 83, 242, 249-250, 252-253
- Roudy, Yvette 204-206, 217, 242, 243
- samenwerkingsprocedure 61, 312
- SAP (*Sociaal Actie Programma*) 81, 147, 149, 150, 152, 163, 184, 186, 225, 253, 267
- Schmidt, Helmut 177, 207, 219
- Schuman, Robert 6
- SDA (*Sex Discrimination Act*) 158, 180, 232-233
- Seear, Nancy 175, 179, 182
- seksediscriminatiewet 176, 177, 178, 207, 227, 230
- Selbert, Elisabeth 96
- SER (*Sociaal-Economische Raad*) 98, 132-133, 166, 167, 178, 189-190
- Singer-Dekker, Hanni 131-132
- SJBZ (Samenwerking Justitie en Binnenlandse Zaken) 8, 60
- sociaal beleid 16, 80, 109, 145, 206, 211, 250, 253, 254, 283
- Sociaal Handvest 253, 254, 259
- sociale harmonisatie 93-96, 100-102, 105-107, 129
- sociale zekerheid (zie ook richtlijnen 79/7, 86/378) 162, 182, 184, 186-191, 210
- soevereiniteit 28, 50
- soft law* 203, 267
- Sovjet-Unie 5-6, 16, 108, 137, 254
- Spaak, Paul-Henri 89-90, 92, 101, 103-104, 107, 110
- Spaak-rapport 102-105
- SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) 96, 112-113, 123, 131, 155, 206, 219, 227, 244
- spill-over 3, 10, 18, 285-286
- staat – als centrale actor 27-28
- staat – als rationele actor 29-30

- staat – als unitaire actor 30-31
 staat – cruciale staat 56, 84, 138, 197, 281, 283
 staatsinterventie 38-39, 51, 70-71, 85, 284
 stabiliteit 11-12, 14, 21, 29, 32, 40, 61, 64, 111, 133, 137, , 138, 146, 151, 197, 245, 250, 279, 281, 282
 status quo 61-62, 63, 137, 140, 160, 197, 199, 250, 262, 271, 274, 279, 281, 283
Stichting van de Arbeid 97-98, 124, 131-132, 143
 Suez-crisis 108, 137
 sui generis 17-19
 Sullerot, Evelyne 151-153, 155, 162, 174, 175, 176
 Summerskill, Edith 169, 179
 Summerskill, Shirley 179
 supranationaal 6, 8-9, 47
 suprematie 69
 Tegelaar, Nel 132, 153
 Thatcher, Margaret 210-211, 248, 254, 255
 tijdsdruk 61, 111, 274
 tijdshorizon 64, 67
 TUC (*Trade Union Congress*) 158, 168-170, 178-180, 211-212
 tweede-beeldverklaring 25-26
 tying-hands 58, 138, 140, 199, 262, 273, 279, 284
 UNICE (*Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe*) 119, 126, 135, 245, 247, 255
 unilateraal alternatief 38, 56, 138, 279, 282
 Uri, Pierre 102, 111
 Uyl, Joop den 157
 variabele geometrie 56
 veiligheidspolitieke belangen 50, 139
 Verdrag van Amsterdam 8, 286
 Verdrag van Maastricht 1, 8, 60-61, 66, 82-83, 258, 259, 287
 Verdrag van Nice 8
 Verdrag van Rome 81, 111, 146, 151, 254, 267-268
 Veil, Simone 155, 241
 Veldkamp, Gerard 131
Verenigde Naties (VN) (zie ook Internationaal Jaar) 94, 241, 274
 Verenigde Staten (VS) 4-5, 108, 137, 148, 180, 250
 Vogel-Polsky, Eliane 134, 153, 161, 175, 246
 voorkeursvorming 50-55, 57, 73, 137-138, 196-197, 203-213, 259-260, 270-271
 Vredeling, Henk 132, 188, 192, 194, 214, 216, 240, 242
 Vries, Bert de 257-258
 vrouwenbeweging 154-158, 207, 210, 213, 227, 236, 243, 246
 VVD (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*) 208, 231, 235
 Waltz, Kenneth 11-13, 17, 25, 33-34, 37
 Weber, Maria 121, 130, 153
West-Europese Unie (WEU) 5
 Wet Gelijke Behandeling (WGB) 230-231
 Wet Gelijk Loon (WGL) 168, 178, 220, 231
 Wilson, Harald 158, 160, 170
 Women's Lib 158, 211
 WWV (*Wet Werkloosheidsvoorziening*) 235-237
 Zaak 26/62, *Van Gend en Loos* 68-69
 Zaak 6/64, *Costa-ENEL* 69
 Zaak 57/65, *Lütticke* 68, 161
 Zaak 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* 220
 Zaak 80/70, *Defrenne-I* 161-162, 173, 182, 193-194, 251, 285, 286
 Zaak 41/74, *Van Duyn* 68, 194
 Zaak 43/75, *Defrenne-II* 68, 134, 161-162, 213, 215, 215-216, 218, 221, 240, 246, 257, 258, 286
 Zaak 106/77, *Simmenthal* 69, 220
 Zaak 44/79, *Hauer* 219
 Zaak 129/79, *Macarthy's* 222, 240
 Zaak 69/80, *Worringham* 222, 240
 Zaak 14/83, *Von Colson* 229, 240
 Zaak 23/83, *Liefting* 221, 240
 Zaak 79/83, *Harz* 229, 240
 Zaak 184/83, *Hofmann* 248
 Zaak 152/84, *Marshall* 233, 239, 285, 286
 Zaak 170/84, *Bilka* 232
 Zaak 30/85, *Teuling* 236, 240
 Zaak 71/85, *FNV* 236, 239, 240
 Zaak 150/85, *Drake* 238, 240
 Zaak 237/85, *Rummmler* 220, 240
 Zaak 384/85, *Borrie Clarke* 238, 240
 Zaak 80/87, *Dik* 237, 240
 Zaak 262/88, *Barber* 256-258, 275, 279, 285, 288
 Zaak 450/93, *Kalanke* 83
 Zaak 285/98, *Kreil* 287

APPENDIX

DE INSTELLINGEN EN DE BESLUITVORMING IN DE EUROPESE UNIE

DE INSTELLINGEN

De belangrijkste intergouvernementele instellingen zijn de Raad van Ministers, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) en de Europese Raad. De belangrijkste supranationale instellingen zijn de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie.

De *Raad van Ministers* bestaat uit 'een vertegenwoordiger uit elke lidstaat op ministerieel niveau, die gemachtigd is om de Regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt te binden' (artikel 203 EG-Verdrag, ex artikel 146) en wordt door de lidstaten bij toerbeurt voor zes maanden voorgezeten. De Raad neemt besluiten bij unanimité of met gekwalificeerde meerderheid, afhankelijk van wat het Verdrag voorschrijft. In de EU-15 zijn voor een gekwalificeerde meerderheid 62 van de 87 stemmen vereist. De vier grote lidstaten Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Italië hebben ieder 10 stemmen; Spanje 8; België, Griekenland, Nederland en Portugal ieder 5; Oostenrijk en Zweden ieder 4; Denemarken, Ierland en Finland ieder 3 en Luxemburg 2. Dubbel gekwalificeerde meerderheid (minstens 10 Raadsleden vóór) is vereist indien een besluit niet genomen wordt op basis van een Commissievoorstel.

De Raad van Ministers wordt geassisteerd door een *Comité van Permanente Vertegenwoordigers* (Coreper), waarin ambassadeurs van de lidstaten zitting hebben, bijgestaan door andere diplomaten en nationale ambtenaren. Het Coreper voert de 'dagelijkse' onderhandelingen en vormt een permanent verbindingsorgaan tussen de nationale overheid en de supranationale instellingen en tussen de overheden onderling.

De *Europese Raad*, opgericht in 1974 en in de Europese Akte in 1986 van een verdragsbasis voorzien, bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de voorzitter van de Commissie. Hij wordt bijgestaan door de Ministers van Buitenlandse Zaken en een lid van de Commissie. De Europese Raad komt minstens twee maal per jaar bijeen onder voorzitterschap van de lidstaat die voorzitter is van de Raad van Ministers. Hij heeft voor zichzelf als taken vastgesteld: informele gedachtenwisselingen in een besloten kader, besprekingen die uitmonden in richtlijnen voor toekomstige acties of in verklaringen, en het oplossen van problemen waar de Raad van Ministers niet uit komt.⁸³ Alleen in dat laatste geval volgt de Europese Raad de communautaire besluitvormingsprocedures met inbreng van de supranationale instellingen en mogelijkheid van stemming bij meerderheid. In alle andere gevallen stelt hij zich op als intergouvernementeel orgaan, ook indien hij optreedt als 'Raad in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders' zoals bepaald in artikel 7 EU-Verdrag (ex artikel F.1).

De *Europese Commissie* bestaat uit twintig leden (de grootste vijf lidstaten leveren ieder twee leden, de overige lidstaten ieder één), die strikt genomen niet de lidstaten vertegenwoordigen maar hun ambt 'volkomen onafhankelijk' uitoefenen 'in het belang van de Gemeenschappen'. De voorzitter wordt door de regeringen 'in onderlinge overeenstemming' voorgedragen; sinds het Verdrag van Amsterdam wordt de voordracht goedgekeurd door het Europees Parlement (artikel 214 EG-Verdrag, ex artikel 158). De regeringen en de aldus benoemde voorzitter dragen vervolgens de

⁸³ Bulletin EG, 6-1977, p. 99

overige leden van de Commissie voor, die als college door het Europees Parlement worden goedgekeurd en door de regeringen voor vijf jaar worden benoemd. De Commissie neemt besluiten bij meerderheid van stemmen. Ze heeft drie taken. In de eerste plaats speelt zij een rol in de besluitvorming over communautaire wetgeving, waarbij zij een exclusief recht van initiatief heeft. In de tweede plaats heeft zij een uitgebreide bestuurstaak (het uitvoeren van de begroting, het voeren van externe betrekkingen op verschillende beleidsterreinen en het uitvoeren van communautaire wetgeving). In de derde plaats houdt de Commissie toezicht op de naleving van regels en besluiten. De Commissie is formeel niet ondergeschikt aan de Raad, maar draagt eigen politieke verantwoordelijkheid. Ze kan door het Europees Parlement collectief tot aftreden gedwongen worden.

Het *Europees Parlement* (EP) telt sinds de laatste uitbreiding van de EU in 1995 626 zetels die proportioneel over de lidstaten verdeeld zijn. Duitsland heeft als grootste lidstaat 99 zetels, Luxemburg als kleinste zes. Het EP had aanvankelijk een beperkte adviserende rol, maar heeft in de loop der tijd wetgevende, controlerende en budgettaire taken en bevoegdheden verkregen. Het EP heeft het recht resoluties aan te nemen en de Commissie en de regeringen om actie te verzoeken. Zijn rol in de besluitvorming is afhankelijk van de procedure (raadpleging, samenwerking, medebeslissing, instemming) die van kracht is volgens het Verdragsartikel waarop het voorstel gebaseerd is. Het EP moet toezicht uitoefenen op de Commissie en kan de Commissie als college door een motie van wantrouwen wegsturen. Het EP kan de Raad van Ministers echter niet ter verantwoording roepen. Wat de budgettaire taken betreft, beslist het EP over de 'niet-verplichte uitgaven', dient het de ontwerpbegroting goed te keuren en de Commissie al dan niet kwijting te verlenen voor de uitvoering van de begroting.

Het *Hof van Justitie* (Hof) verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de verdragen en hun uitvoeringsvoorschriften (artikel 220 EG-Verdrag, ex artikel 164). Het Hof is bevoegd voor de berechting van geschillen, het uitbrengen van bindende adviezen en het geven van prejudiciële beslissingen. Geschillen betreffende het communautaire recht kunnen zich voordoen tussen de instellingen, tussen lidstaten, en tussen instellingen enerzijds en lidstaten of particulieren anderzijds. Prejudiciële beslissingen zijn uitspraken van het Hof op verzoek van de nationale rechter over de uitlegging en toepassing van het communautair recht.

BESLUITVORMING IN DE EU

De *Commissie* is verantwoordelijk voor de voorbereiding en de formulering van een voorstel; daarbij werkt ze samen met nationale deskundigen en raadpleegt het Europees Parlement en relevante comités. De Commissie dient het voorstel in bij de Raad, die het voor advies doorstuurt naar het EP, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's voor de 'eerste lezing'.

Formeel vindt pas daarna in het *Coreper* de ambtelijke voorbereiding plaats van de besluitvorming van de Raad, op grond van het Commissievoorstel en de ontvangen adviezen en in overleg met de Commissie, waarna de *Raad* een besluit neemt in de vorm van een 'gemeenschappelijk standpunt'. De facto is het Coreper al vanaf de voorbereiding bij de besluitvorming betrokken. Formeel heeft het geen

beslissingsbevoegdheid, maar als het Coreper overeenstemming bereikt over een besluit wordt het gewoonlijk door de Raad als hamerstuk afgehandeld.

Indien een besluit op grond van de samenwerkings- of de medebeslissings-procedure wordt genomen kan het EP het 'gemeenschappelijk standpunt' van de Raad amenderen of verwerpen waarna een tweede respectievelijk derde lezing plaatsvindt. Bij de samenwerkingsprocedure heeft de Raad het laatste woord, bij de medebeslissingsprocedure kunnen Raad en Parlement ieder een ongewenst besluit tegenhouden (artikel 251-252 EG-Verdrag, ex artikel 189B en 189C).

De besluiten in de EU

In de Europese Unie kan de uitkomst van het onderhandelingsproces verschillende juridische vormen hebben. Afhankelijk daarvan gelden bepaalde procedures voor de goedkeuring van het besluit op nationaal niveau en hebben de lidstaten meer of minder vrijheid ten aanzien van de wijze waarop het besluit geïmplementeerd wordt. De besluiten in de EU kunnen worden ingedeeld in vijf categorieën:

(1) verdragen:

te wijzigen door de lidstaten 'bij onderlinge overeenstemming'; ratificatie door nationale parlementen, in enkele lidstaten bovendien door middel van een referendum;

(2) bindende besluiten (artikel 249 EG-Verdrag, ex artikel 189):

- ***een verordening*** heeft een algemene strekking, is verbindend 'in al haar onderdelen' en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat; lidstaten zijn verplicht de noodzakelijke regels en sancties vast te stellen om nakoming van de verordening af te dwingen;

- ***een richtlijn*** is verbindend 'ten aanzien van het te bereiken resultaat', en de nationale instanties kiezen zelf vorm en middelen. Dit rechtsinstrument heeft geen evenknie in nationaal of internationaal recht. De uitvoeringsmaatregelen worden overgelaten aan het oordeel van de lidstaten, waardoor de reikwijdte van de verbindende werking niet altijd duidelijk is, maar in ieder geval dient aan de vereisten van rechtszekerheid te worden voldaan, met name als de richtlijn rechten schept voor particulieren.

- ***een beschikking*** is verbindend 'in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht'; dat kunnen lidstaten en particulieren zijn;

(3) resoluties en verklaringen hebben *alleen* verbindende kracht 'indien een bepaald rechtsgevolg is beoogd en bovendien de bevoegdheid om daaraan rechtsgevolgen te verbinden bij of krachtens het verdrag gegeven is' (Kapteyn-Verloren van Themaat 1995, 196-7);

(4) kaderbesluiten worden genomen door de intergouvernementele Europese Raad, in onderlinge overeenstemming los van (tijdrovende) communautaire procedures. Kaderbesluiten hebben gewoonlijk het karakter van internationale overeenkomsten, maar als ze de benoeming van leden van de instellingen (zoals de Commissarissen) betreffen, vallen ze onder gemeenschapsrecht. Ook kunnen kaderbesluiten bedoeld zijn als 'gentlemen's agreements'; in dat geval zijn het niet-bindende afspraken omtrent het te voeren beleid (Kapteyn-Verloren van Themaat 1995, 211-2).

(5) aanbevelingen zijn niet-verbindende afspraken.

De bevoegdheden van Hof en Commissie met betrekking tot handhaving

De Commissie en het Hof zien toe op de naleving van de aangegane verplichtingen, deels in samenwerking met de nationale rechter. Indien een lidstaat een verplichting

niet nakomt, kan de Commissie of een andere lidstaat daarover een zaak aanhangig maken bij het Hof (artikel 226-227 EG-Verdrag, ex artikel 169- 170).

In eerste instantie stuurt de *Commissie* aan de lidstaat een 'schriftelijke aanmaning' die de betrokken lidstaat in de gelegenheid stelt commentaar te leveren op de aanklacht. Het daarop volgende overleg tussen lidstaat en Commissie leidt in de praktijk in veel gevallen tot een oplossing van het geschil. In dat geval wordt de procedure beëindigd. Indien het schriftelijke en mondelinge overleg niet tot overeenstemming leidt, bepaalt de Commissie haar definitieve standpunt in een 'met redenen omkleed advies'. Indien de lidstaat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie vervolgens de zaak aanhangig maken bij het Hof.

Indien het *Hof* vaststelt dat de lidstaat inderdaad in gebreke is gebleven, dient de lidstaat de nodige maatregelen te nemen om het arrest van het Hof uit te voeren. In het Verdrag van Maastricht (1992) is als nieuwe bepaling opgenomen dat indien een lidstaat het arrest van het Hof niet uitvoert, de Commissie de zaak opnieuw voor het Hof kan brengen en het Hof de lidstaat een forfaitaire som of dwangsom kan opleggen (artikel 228 lid 2 EG-Verdrag, ex artikel 171).

In de context van het interne marktprogramma heeft de Commissie bovendien de bevoegdheid gekregen om fusies van ondernemingen te annuleren en te eisen dat ten onrechte uitgekeerde overheidssubsidies worden terugbetaald.

Het Hof heeft eveneens tot taak toe te zien op de wettigheid van het optreden van de instellingen.

De EU is dus een organisatie met supranationale en intergouvernementele kenmerken. De besluitvorming is intergouvernementeel omdat er op basis van nationale macht en voorkeuren onderhandeld wordt tussen vertegenwoordigers van de lidstaten (Coreper, nationale ambtenaren in comités) en de besluiten door nationale ministers of hun vertegenwoordigers genomen worden. De besluitvorming vindt plaats in een supranationale context waarin bevoegdheden gedelegeerd zijn aan supranationale instellingen en soevereiniteit 'gepooled' is in besluitvormingsprocedures waarin een lidstaat geen veto heeft en verplicht is een meerderheidsbesluit uit te voeren.

Tussen de supranationale en intergouvernementele kenmerken zijn sinds het Verdrag van Rome verschuivingen opgetreden. De uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, uitbreiding van de wetgevende bevoegdheden van het EP (medebeslissingsprocedure) en van de bevoegdheden van de Commissie voor handhaving (boetes, tweede inbreukprocedure) zijn voorbeelden van versterking van het supranationale element. De groeiende wetgevende rol van de Europese Raad, de versterking van de rol van de ('nationaal' bezette) kabinetten van de Commissieleden ten koste van het supranationale ambtenarenapparaat in de Directoraten-Generaal en de rol van het Coreper en nationale ambtenaren in de voorbereiding van de besluitvorming versterken de intergouvernementele dimensie.

CURRICULUM VITAE

Anna van der Vleuten werd geboren op 21 juli 1960 te Veldhoven. Zij behaalde in 1978 het VWO-diploma (gymnasium A) aan de *Scholengemeenschap Augustinianum* te Eindhoven. Zij volgde de opleiding tolk/vertaler aan het *Institut Libre Marie Haps* in Brussel en rondde deze in 1982 af met een licentiaat tolk Frans/Italiaans. Vervolgens studeerde zij politicologie aan de *Università degli Studi* in Bologna, Italië en aan de *Katholieke Universiteit Nijmegen*. In het kader van haar studie liep zij stage bij het Vrouwenbureau van de groen-linkse fractie in het *Europees Parlement* in Brussel. Zij studeerde af in 1993. Sinds 1994 verzorgt zij onderwijs op het gebied van internationale betrekkingen, Europese integratie en genderstudies bij de opleiding politicologie aan de *Faculteit der Beleidswetenschappen* (sinds voorjaar 2001: *Nijmegen School of Management*) van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Van 1995-1999 werkte zij hier als assistent-in-opleiding. Sinds januari 2000 is zij verbonden aan de leerstoelgroep Internationale Betrekkingen van de *Nijmegen School of Management*, eerst als onderzoeker en sinds september 2000 als universitair docent.